

WETTEN, DECRETEN, ORDONNANTIES EN VERORDENINGEN LOIS, DECRETS, ORDONNANCES ET REGLEMENTS

COUR CONSTITUTIONNELLE

[2021/206151]

Extrait de l'arrêt n° 187/2021 du 23 décembre 2021

Numéros du rôle : 6749 et 6755

En cause : les recours en annulation totale ou partielle 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 », introduits 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 P. Nihoul et L. Lavrysen, des juges J.-P. Moerman, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne, D. Pieters et S. de Bethune, et conformément à l'article 60bis de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, du président émérite F. Daoût, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président émérite F. Daoût,

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 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 (les articles 5 à 52) 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 » (publiée au *Moniteur belge* du 19 avril 2017).

b. 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 totale ou partielle (les articles 5, 6, 12 à 14, 17 à 19, 21, 22, 24 à 26, 28 à 31, 33, 34, 37, 41 et 45) 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 », l'ASBL « Ligue des Droits de l'Homme » et l'ASBL « Vluchtelingenwerk Vlaanderen », assistées et représentées par Me M. Van den Broeck et Me P. Delgrange, avocats au barreau de Bruxelles, et Me C. Driesen, avocat au barreau d'Anvers.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 6749 et 6755 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Par arrêt interlocutoire n° 112/2019 du 18 juillet 2019, publié au *Moniteur belge* du 26 août 2019, la Cour a posé à la Cour de justice de l'Union européenne les questions préjudicielles suivantes :

« 1. Le droit de l'Union, et plus particulièrement les articles 20 et 21 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et 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 ' doivent-ils être interprétés comme s'opposant à une législation nationale qui applique aux citoyens de l'Union et aux membres de leurs familles des dispositions similaires à celles qui constituent la transposition, en ce qui concerne les ressortissants d'États tiers, de l'article 7, paragraphe 3, 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 ', à savoir, des dispositions qui permettent de contraindre le citoyen de l'Union ou le membre de sa famille à se conformer à des mesures préventives pour éviter tout risque de fuite pendant le délai qui lui a été octroyé pour quitter le territoire à la suite de la prise d'une décision de fin de séjour pour raison d'ordre public ou pendant la prolongation de ce délai ?

2. Le droit de l'Union, et plus particulièrement les articles 20 et 21 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et 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 ' doivent-ils être interprétés comme s'opposant à une législation nationale qui applique aux citoyens de l'Union et aux membres de leur famille qui ne sont pas conformés à une décision de fin de séjour pour motif d'ordre public ou de sécurité publique une disposition identique à celle qui est appliquée aux ressortissants d'États tiers dans la même situation en ce qui concerne le délai maximal de détention aux fins d'éloignement, à savoir, huit mois ? ».

Par arrêt du 22 juin 2021 dans l'affaire C-718/19, la Cour de justice de l'Union européenne a répondu aux questions.

(...)

II. *En droit*

(...)

Quant aux dispositions attaquées

B.1.1. Les articles 28, 29, 30, 31 et 32 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 » (ci-après la loi du 24 février 2017) insèrent dans la loi du 15 décembre 1980 « sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers » (ci-après : la loi du 15 décembre 1980) les articles 44quater à 44octies, qui disposent :

« Art. 44quater. Aussi longtemps que le délai visé à l'article 44ter court, le citoyen de l'Union ou le membre de sa famille ne peut pas faire l'objet d'un éloignement forcé.

Pour éviter tout risque de fuite pendant le délai visé à l'article 44^{ter}, le citoyen de l'Union ou le membre de sa famille peut être contraint à remplir des mesures préventives. Le Roi est habilité à déterminer ces mesures par un arrêté délibéré en Conseil des ministres ».

« Art. 44^{quinquies}. § 1^{er}. Le ministre ou son délégué prend toutes les mesures nécessaires pour exécuter l'ordre de quitter le territoire lorsque :

1° aucun délai n'a été octroyé au citoyen de l'Union ou au membre de sa famille pour quitter le territoire du Royaume;

2° le citoyen de l'Union ou le membre de sa famille n'a pas quitté le territoire du Royaume dans le délai qui lui était octroyé;

3° avant l'écoulement du délai octroyé pour quitter le territoire du Royaume, le citoyen de l'Union ou le membre de sa famille présente un risque de fuite, n'a pas respecté les mesures préventives imposées ou constitue une menace pour l'ordre public ou la sécurité nationale.

§ 2. Lorsque le citoyen de l'Union ou le membre de sa famille s'oppose à son éloignement ou lorsqu'il présente un risque de dangerosité lors de son éloignement, il est procédé à son retour forcé, le cas échéant avec escorte. Des mesures coercitives peuvent alors être utilisées à son égard dans le respect des articles 1^{er} et 37 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police.

Lorsque l'éloignement est exécuté par voie aérienne, les mesures sont prises conformément aux orientations communes d'éloignement par voie aérienne annexées à la décision 2004/573/CE.

§ 3. Le Roi désigne par un arrêté délibéré en Conseil des ministres, l'instance chargée d'assurer le contrôle des retours forcés et détermine les modalités de ce contrôle. Cette instance est indépendante des autorités compétentes en matière d'éloignement ».

« Art. 44^{sexies}. Lorsque les circonstances propres à chaque cas le justifient, le ministre ou son délégué peut reporter temporairement l'éloignement. Il en informe l'intéressé.

Pour éviter tout risque de fuite, le citoyen de l'Union ou le membre de sa famille peut être contraint à remplir des mesures préventives. Le Roi est habilité à déterminer ces mesures par un arrêté délibéré en Conseil des ministres.

Le ministre ou son délégué, peut, dans les mêmes cas, assigner à résidence le citoyen de l'Union ou le membre de sa famille pendant le temps nécessaire à l'exécution de cette mesure ».

« Art. 44^{septies}. § 1^{er}. Si des raisons d'ordre public, de sécurité nationale ou de santé publique l'exigent et à moins que d'autres mesures moins coercitives puissent s'appliquer efficacement, les citoyens de l'Union et les membres de leurs familles peuvent, en vue de garantir l'exécution de la mesure d'éloignement, être maintenus pendant le temps strictement nécessaire à l'exécution de la mesure sans que la durée du maintien ne puisse dépasser deux mois.

Toutefois, le ministre ou son délégué peut prolonger la durée de ce maintien par période de deux mois, lorsque les démarches nécessaires en vue de l'éloignement de l'étranger ont été entreprises dans les sept jours ouvrables suivant le maintien du citoyen de l'Union ou du membre de sa famille, qu'elles sont poursuivies avec toute la diligence requise et qu'il subsiste toujours une possibilité d'éloigner effectivement l'intéressé dans un délai raisonnable.

Après une première prolongation, la décision de prolonger la durée du maintien peut être prise uniquement par le ministre.

Après cinq mois, le citoyen de l'Union ou le membre de sa famille doit être mis en liberté. Dans le cas où la sauvegarde de l'ordre public ou la sécurité nationale l'exige, le maintien peut être prolongé chaque fois d'un mois sans toutefois que la durée totale du maintien puisse dépasser huit mois.

§ 2. Le citoyen de l'Union ou le membre de sa famille visé au paragraphe 1^{er} peut introduire un recours à l'encontre de la décision de maintien dont il fait l'objet, conformément aux articles 71 et suivants ».

« Art. 44^{octies}. Ne peuvent être maintenus dans les lieux au sens de l'article 74/8, § 2 :

1° les citoyens de l'Union mineurs d'âge non accompagnés;

2° les membres de la famille d'un citoyen de l'Union mineurs d'âge non accompagnés;

3° les familles des citoyens de l'Union lorsqu'elles se composent d'au moins un mineur d'âge ».

B.1.2. L'exposé des motifs relatif à ces dispositions indique qu'elles « permettent de clarifier, dans un souci de transparence et de sécurité juridique, les mesures qui peuvent être prises à l'égard des citoyens de l'Union européenne et des membres de leurs familles afin d'assurer leur éloignement du territoire du Royaume », qu'elles « visent à assurer une politique efficace d'éloignement des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles en faisant en sorte qu'elle soit humaine et qu'elle s'inscrive dans le respect intégral de leurs droits fondamentaux et de leur dignité » et que « le but est de garantir aux citoyens de l'Union et aux membres de leurs familles un régime d'éloignement qui ne soit pas moins favorable que celui dont bénéficient les ressortissants de pays tiers » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2215/001, pp. 37-38; DOC 54-2215/003, p. 4).

Quant à l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 22 juin 2021 dans l'affaire C-718/19

B.2.1. Les parties requérantes font valoir que les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec 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 » (ci-après : la directive 2004/38/CE), avec le droit à la libre circulation des citoyens européens et avec les articles 105 et 108 de la Constitution, sont violés par l'article 44^{quater} de la loi du 15 décembre 1980, dès lors que le droit européen ne permettrait pas d'imposer des mesures préventives en vue d'éviter le risque de fuite aux citoyens de l'Union et aux membres de leurs familles durant le délai accordé pour quitter le territoire.

B.2.2. Les parties requérantes font par ailleurs grief à l'article 44^{septies} de la loi du 15 décembre 1980 de prévoir des durées de maintien en détention excessivement longues et donc disproportionnées et de ne pas prévoir de critères clairs permettant de déterminer objectivement le temps nécessaire à l'exécution de la mesure et en quoi consiste un traitement diligent de la part de l'autorité chargée de l'exécution de la mesure.

B.3.1. Par son arrêt n° 112/2019 du 18 juillet 2019, la Cour a jugé :

« B.60.1. La directive ' retour ', qui n'est pas applicable aux citoyens de l'Union et aux membres de leur famille mais bien aux ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, prévoit que les États membres peuvent imposer certaines obligations aux étrangers à qui un ordre de quitter le territoire a été délivré pour ' éviter le risque de fuite ' (art. 7). Ces obligations peuvent consister à se présenter régulièrement aux autorités, à déposer une garantie financière adéquate, à remettre des documents ou à demeurer en un lieu déterminé. L'article 3, point 7) de la même directive définit le ' risque de fuite ' comme ' le fait qu'il existe des raisons, dans un cas particulier et sur la base de critères objectifs définis par la loi, de penser qu'un ressortissant d'un pays tiers faisant l'objet de procédures de retour peut prendre la fuite '.

En revanche, la directive 2004/38/CE, applicable aux citoyens de l'Union et aux membres de leur famille, ne contient pas de disposition concernant des mesures qui pourraient être prises à l'égard de ces étrangers en vue d'éviter un risque de fuite, durant le délai qui leur est accordé pour quitter le territoire, lorsqu'ils font l'objet d'une décision de retrait du droit de séjour ».

Et

« B.65.1. La disposition attaquée reproduit, pour les citoyens de l'Union européenne et les membres de leur famille, le régime prévu pour les ressortissants de pays tiers par l'article 74/5, § 3, de la loi du 15 décembre 1980. Elle établit ainsi une identité de traitement des citoyens de l'Union et des membres de leur famille avec tous les autres étrangers, en attente d'éloignement vers n'importe quel État dans le monde, notamment en ce qui concerne la durée maximale de la détention en vue de l'éloignement ».

B.3.2. En conséquence, elle a, par le même arrêt, posé les questions suivantes à la Cour de justice de l'Union européenne :

« 1. Le droit de l'Union, et plus particulièrement les articles 20 et 21 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et 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 ' doivent-ils être interprétés comme s'opposant à une législation nationale qui applique aux citoyens de l'Union et aux membres de leurs familles des dispositions similaires à celles qui constituent la transposition, en ce qui concerne les ressortissants d'États tiers, de l'article 7, paragraphe 3, 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 ', à savoir, des dispositions qui permettent de contraindre le citoyen de l'Union ou le membre de sa famille à se conformer à des mesures préventives pour éviter tout risque de fuite pendant le délai qui lui a été octroyé pour quitter le territoire à la suite de la prise d'une décision de fin de séjour pour raison d'ordre public ou pendant la prolongation de ce délai ?

2. Le droit de l'Union, et plus particulièrement les articles 20 et 21 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et 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 ' doivent-ils être interprétés comme s'opposant à une législation nationale qui applique aux citoyens de l'Union et aux membres de leur famille qui ne se sont pas conformés à une décision de fin de séjour pour motif d'ordre public ou de sécurité publique une disposition identique à celle qui est appliquée aux ressortissants d'États tiers dans la même situation en ce qui concerne le délai maximal de détention aux fins d'éloignement, à savoir, huit mois ? ».

B.3.3. Dans l'attente des réponses de la Cour de justice, la Cour a réservé à statuer sur les quarante-septième, quarante-huitième et cinquante et unième moyens, ainsi que sur le cinquantième moyen, en sa troisième branche, pris dans l'affaire n° 6755.

B.4.1. Par son arrêt du 22 juin 2021 en cause *Ordre des barreaux francophones et germanophone e.a. c. Conseil des ministres* (C-718/19), la Cour de justice de l'Union européenne, réunie en grande chambre, a répondu comme suit à ces questions :

« Les articles 20 et 21 TFUE ainsi que 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, doivent être interprétés en ce sens que :

- ils ne s'opposent pas à une réglementation nationale qui applique aux citoyens de l'Union et aux membres de leurs familles, pendant le délai qui leur est imparti pour quitter le territoire de l'État membre d'accueil à la suite de l'adoption d'une décision d'éloignement prise à leur égard pour des raisons d'ordre public ou pendant la prolongation de ce délai, des dispositions visant à éviter le risque de fuite qui sont similaires à celles qui, en ce qui concerne les ressortissants de pays tiers, visent à transposer dans le droit national l'article 7, paragraphe 3, 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, à condition que les premières dispositions respectent les principes généraux prévus à l'article 27 de la directive 2004/38 et qu'elles ne soient pas moins favorables que les secondes;

- ils s'opposent à une réglementation nationale qui applique aux citoyens de l'Union et aux membres de leurs familles, qui, après l'expiration du délai imparti ou de la prolongation de ce délai, ne se sont pas conformés à une décision d'éloignement prise à leur égard pour des raisons d'ordre public ou de sécurité publique, une mesure de rétention d'une durée maximale de huit mois à des fins d'éloignement, cette durée étant identique à celle applicable, dans le droit national, aux ressortissants de pays tiers ne s'étant pas conformés à une décision de retour prise pour de telles raisons, au titre de l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2008/115 ».

B.4.2. Par l'arrêt précité, la Cour de justice a notamment jugé :

« 38. En l'occurrence, il ressort du dossier dont dispose la Cour que le but de la réglementation nationale en cause au principal est de garantir aux citoyens de l'Union et aux membres de leurs familles un régime d'éloignement qui ne soit pas moins favorable que celui dont bénéficient les ressortissants de pays tiers. S'agissant, plus spécifiquement, des dispositions nationales visant à éviter le risque de fuite de l'intéressé, celles-ci s'inspirent en grande partie des dispositions de la directive 2008/115. En ce qui concerne la disposition nationale relative à la rétention de l'intéressé à des fins d'éloignement, celle-ci reproduit le régime prévu, dans le droit national, pour les ressortissants de pays tiers

et établit ainsi une identité de traitement des citoyens de l'Union ainsi que des membres de leur famille avec les ressortissants de pays tiers faisant l'objet d'une procédure de retour au titre de cette directive, notamment en ce qui concerne la durée maximale de rétention prévue en vue de l'éloignement de l'intéressé.

39. Par conséquent, si le seul fait pour l'État membre d'accueil de prévoir des règles nationales applicables dans le cadre de l'exécution d'une décision d'éloignement des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles en s'inspirant de celles applicables au retour des ressortissants de pays tiers qui visent à transposer la directive 2008/115 dans le droit national n'est pas, en soi, contraire au droit de l'Union, il n'en reste pas moins que de telles règles doivent être conformes au droit de l'Union. Ainsi que la juridiction de renvoi invite la Cour à le faire, il convient d'examiner lesdites règles à l'aune des dispositions spécifiques applicables aux citoyens de l'Union et aux membres de leurs familles en matière de libre circulation et de libre séjour, à savoir les articles 20 et 21 TFUE ainsi que les dispositions de la directive 2004/38.

Sur l'existence de restrictions à la liberté de circulation et de séjour

40. En ce qui concerne, en premier lieu, les mesures préventives visant à éviter le risque de fuite des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles pendant le délai qui leur est imparti pour quitter le territoire de l'État membre d'accueil ou pendant la prolongation de ce délai, il y a lieu d'observer que celles-ci ne sont pas définies dans la réglementation nationale en cause au principal, à l'exception de la possibilité d'une assignation à résidence de l'intéressé dans l'hypothèse où l'éloignement de celui-ci est temporairement reporté. Pour le reste, le Roi est habilité à déterminer ces mesures par un arrêté délibéré en Conseil des ministres.

41. Toutefois, il ressort du libellé même des questions posées que les mesures qui peuvent être imposées dans ce contexte et celles prévues à l'article 7, paragraphe 3, de la directive 2008/115 et exposées au point 36 du présent arrêt sont similaires. Or, il convient de relever que de telles mesures, en ce qu'elles visent précisément à limiter les mouvements de l'intéressé, ont nécessairement pour effet de restreindre la liberté de circulation et de séjour de celui-ci pendant le délai qui lui est imparti pour quitter le territoire de l'État membre d'accueil, notamment lorsque l'intéressé fait l'objet d'une assignation à résidence.

42. En ce qui concerne, en second lieu, la possibilité de placer le citoyen de l'Union et les membres de sa famille en rétention à des fins d'éloignement pendant une période maximale de huit mois, il y a lieu de relever, à l'instar de M. l'avocat général au point 88 de ses conclusions, qu'une telle mesure constitue, de par sa nature même, une restriction à la liberté de circulation et de séjour de l'intéressé.

43. Certes, les citoyens de l'Union et les membres de leurs familles qui, après l'expiration du délai imparti ou de la prolongation de ce délai, ne se sont pas conformés à une décision d'éloignement prise à leur égard pour des motifs d'ordre public ou de sécurité publique, ne peuvent se prévaloir d'un droit de séjour, au titre de la directive 2004/38, sur le territoire de l'État membre d'accueil tant que cette décision continue à produire ses effets [voir, par analogie, arrêt du 22 juin 2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Effets d'une décision d'éloignement), C-719/19, point 104]. Toutefois, l'existence d'une telle décision n'enlève rien au caractère restrictif d'une mesure de rétention, laquelle limite les mouvements de l'intéressé au-delà des limitations découlant de la décision d'éloignement elle-même, en restreignant pendant toute la durée de la rétention de l'intéressé les possibilités pour ce dernier de séjourner et de circuler librement en dehors du territoire de l'État membre d'accueil. Une telle mesure de rétention constitue ainsi une restriction au droit de sortie prévu à l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2004/38, qui prévoit expressément que tout citoyen de l'Union muni d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité a le droit de quitter le territoire d'un État membre en vue de se rendre dans un autre État membre (arrêt du 10 juillet 2008, Jipa, C-33/07, EU:C:2008:396, point 19).

44. Par conséquent, il y a lieu de considérer que des dispositions nationales telles que celles en cause au principal, à savoir tant celles prévoyant la possibilité d'imposer des mesures préventives visant à éviter le risque de fuite de l'intéressé que celle relative à la durée maximale de rétention de celui-ci à des fins d'éloignement, constituent des restrictions à la liberté de circulation et de séjour des citoyens de l'Union ainsi que des membres de leurs familles, telle que celle-ci est consacrée à l'article 20, paragraphe 2, sous a), et à l'article 21, paragraphe 1, TFUE ainsi que précisée dans les dispositions de la directive 2004/38.

Sur l'existence de justifications aux restrictions à la liberté de circulation et de séjour

45. S'agissant de l'existence éventuelle de justifications à des restrictions telles que celles constatées au point précédent, il importe de rappeler que, ainsi que cela découle du libellé même des articles 20 et 21 TFUE, le droit des citoyens de l'Union et des membres de leur famille de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres n'est pas inconditionnel, mais peut être assorti des limitations et des conditions prévues par le traité FUE ainsi que par les dispositions prises pour son application (voir, en ce sens, arrêt du 13 septembre 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, point 55 et jurisprudence citée).

46. À cet égard, il importe de rappeler que, ainsi qu'il ressort des points 30 et 31 du présent arrêt, les questions posées par la juridiction de renvoi partent de la prémisse selon laquelle la décision d'éloignement a été adoptée pour des raisons d'ordre public ou de sécurité publique, au titre de l'article 27, paragraphe 1, de la directive 2004/38.

47. Il s'ensuit que, en ce qui concerne l'affaire au principal, les mesures visant à assurer l'exécution d'une telle décision, à savoir les mesures visant à éviter le risque de fuite du citoyen de l'Union ou du membre de sa famille et les mesures de rétention de celui-ci jusqu'à un délai maximal de huit mois, doivent être appréciées au regard de l'article 27 de la directive 2004/38. L'article 27, paragraphe 2, de cette directive précise que, pour être justifiées, les mesures de restriction du droit de circulation et de séjour d'un citoyen de l'Union ou d'un membre de sa famille prises, notamment, pour des raisons d'ordre public ou de sécurité publique doivent respecter le principe de proportionnalité et être fondées exclusivement sur le comportement personnel de l'individu concerné.

48. En ce qui concerne, en premier lieu, les mesures en cause au principal qui visent à éviter le risque de fuite de l'intéressé pendant le délai imparti à celui-ci pour quitter le territoire de l'État membre d'accueil ou pendant la prolongation de ce délai, ainsi qu'il ressort du point 18 du présent arrêt, ces mesures ont pour objectif d'assurer une politique efficace d'éloignement des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles.

49. Or, une mesure visant à éviter le risque de fuite de l'intéressé dans un cas de figure tel que celui rappelé au point 46 du présent arrêt contribue nécessairement à la protection de l'ordre public, dans la mesure où elle vise, en définitive, à assurer qu'une personne qui est considérée comme représentant une menace pour l'ordre public de l'État membre d'accueil soit éloignée du territoire de celui-ci, cette mesure se rattachant ainsi à l'objet de la décision d'éloignement elle-même.

50. Au demeurant, ainsi que la Commission européenne le fait valoir, rien dans les termes de l'article 27, paragraphe 1, de la directive 2004/38 n'exclut que les mesures restreignant la liberté de circulation et de séjour visées par cette disposition puissent être appliquées pendant le délai imparti à l'intéressé pour quitter le territoire de l'État membre d'accueil à la suite de l'adoption d'une décision d'éloignement prise à son égard ou pendant la prolongation de ce délai.

51. Il s'ensuit que des mesures visant à éviter le risque de fuite de l'intéressé, telles que celles faisant l'objet des questions posées, doivent être considérées comme limitant la liberté de circulation et de séjour de celui-ci ' pour des raisons d'ordre public ', au sens de l'article 27, paragraphe 1, de la directive 2004/38, de telle sorte qu'elles sont susceptibles, en principe, d'être justifiées au titre de cette disposition.

52. En outre, ces mesures ne sauraient être considérées comme contraires à l'article 27 de la directive 2004/38 au seul motif que celles-ci et les mesures qui, en ce qui concerne les ressortissants de pays tiers, visent à transposer dans le droit national l'article 7, paragraphe 3, de la directive 2008/115 sont similaires. En effet, dans les deux cas de figure, l'objectif des mesures est d'éviter la fuite de la personne concernée et ainsi, en définitive, d'assurer l'exécution effective de la décision d'éloignement ou de retour prise à l'égard de celle-ci.

53. Cela étant, non seulement les directives 2004/38 et 2008/115 ne partagent pas le même objet, mais les bénéficiaires de la première jouissent d'un statut et de droits d'une nature toute autre que ceux dont peuvent se prévaloir les bénéficiaires de la seconde.

54. En particulier, ainsi que la Cour l'a jugé à maintes reprises et qu'il ressort des considérants 1 et 2 de la directive 2004/38, la citoyenneté de l'Union confère à chaque citoyen de l'Union un droit fondamental et individuel de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, sous réserve des limitations et des restrictions fixées par les traités et des mesures adoptées en vue de leur application, la libre circulation des personnes constituant, par ailleurs, l'une des libertés fondamentales du marché intérieur, consacrée à l'article 45 de la charte des droits fondamentaux (voir, en ce sens, arrêt du 5 mai 2011, McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, point 27 et jurisprudence citée).

55. Par ailleurs, ainsi qu'il ressort du considérant 3 de la directive 2004/38, cette dernière vise à faciliter l'exercice du droit fondamental et individuel de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, qui est conféré directement aux citoyens de l'Union par le traité FUE, et a notamment pour objet de renforcer ce droit (voir, en ce sens, arrêt du 5 mai 2011, McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, point 28 et jurisprudence citée).

56. En outre, la libre circulation des personnes faisant partie des fondements de l'Union européenne, les dispositions la consacrant doivent être interprétées largement, alors que les exceptions et les dérogations à celle-ci doivent être, au contraire, d'interprétation stricte (voir, en ce sens, arrêts du 3 juin 1986, Kempf, 139/85, EU: C: 1986: 223, point 13, et du 10 juillet 2008, Jipa, C-33/07, EU:C:2008:396, point 23).

57. Eu égard au statut fondamental dont bénéficie les citoyens de l'Union, les mesures visant à éviter le risque de fuite qui peuvent être imposées dans le cadre de l'éloignement de ceux-ci et des membres de leurs familles pour des raisons d'ordre public ou de sécurité publique ne sauraient être moins favorables que les mesures prévues dans le droit national afin d'éviter le risque de fuite, pendant le délai de départ volontaire, des ressortissants de pays tiers faisant l'objet d'une procédure de retour au titre de la directive 2008/115 pour des raisons d'ordre public ou de sécurité publique (voir, par analogie, arrêt du 14 septembre 2017, Petrea, C-184/16, EU:C:2017:684, points 51, 54 et 56). S'il semble découler du dossier dont dispose la Cour que, en l'occurrence, un tel traitement moins favorable n'est pas en cause au principal et que ces deux catégories de personnes se trouvent, à l'égard d'un risque de fuite, dans une situation comparable, cette appréciation appartient à la juridiction de renvoi.

58. Enfin, ainsi que la Commission le soutient, afin d'apprécier le caractère proportionné d'une mesure visant à éviter le risque de fuite dans un cas individuel, il convient, notamment, de prendre en considération la nature de la menace pour l'ordre public qui a justifié l'adoption de la décision d'éloignement de l'intéressé. Dans le cas où plusieurs mesures sont de nature à permettre d'atteindre l'objectif visé, une préférence devrait être accordée à la mesure la moins restrictive.

59. En ce qui concerne, en second lieu, la possibilité, dans le cas où le citoyen de l'Union ou un membre de sa famille ne quitterait pas l'État membre d'accueil dans le délai imparti ou la prolongation de celui-ci, de le placer en rétention à des fins d'éloignement pour une durée maximale de huit mois identique à celle applicable, dans le droit national, aux ressortissants de pays tiers faisant l'objet d'une procédure de retour au titre de la directive 2008/115, il convient d'observer que, ainsi qu'il ressort des points 30 et 31 du présent arrêt, l'hypothèse visée à cet égard dans les questions posées est celle du citoyen de l'Union ou du membre de sa famille qui ne s'est pas conformé à une décision d'éloignement prise à son égard pour des raisons d'ordre public ou de sécurité publique dans le délai imparti ou la prolongation de celui-ci. Par ailleurs, la disposition du droit national pertinente prévoit qu'une rétention pendant la période de huit mois ne peut être appliquée que si la sauvegarde de l'ordre public ou de la sécurité nationale l'exige. À cet égard, il ressort de la décision de renvoi que la notion de ' sécurité nationale ', au sens de cette disposition, correspond à la notion de ' sécurité publique ', prévue à l'article 27, paragraphe 1, de la directive 2004/38.

60. Si la rétention prévue au titre de la disposition nationale concernée paraît, par conséquent, fondée sur des raisons pouvant restreindre la liberté de circulation et de séjour d'un citoyen de l'Union ou d'un membre de sa famille conformément à l'article 27, paragraphe 1, de la directive 2004/38, encore faut-il qu'elle soit proportionnée à l'objectif poursuivi. Cela implique de vérifier que la durée de rétention prévue dans la réglementation nationale en cause au principal est proportionnée à l'objectif, exposé aux points 18 et 48 du présent arrêt, consistant à assurer une politique efficace d'éloignement des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles.

61. En l'occurrence, il convient d'observer que, certes, la réglementation nationale en cause au principal encadre les circonstances dans lesquelles le citoyen de l'Union ou un membre de sa famille peut être maintenu en rétention à des fins d'éloignement pendant une période maximale d'une durée de huit mois, diverses garanties procédurales étant expressément prévues à cet effet.

62. En particulier, il ressort des observations du gouvernement belge que, dans un premier temps, la durée du placement en rétention ne saurait dépasser deux mois et est expressément soumise, notamment, à la condition qu'il n'existe pas d'autres mesures moins coercitives qui pourraient s'appliquer efficacement en vue de garantir l'exécution de la mesure d'éloignement. La possibilité de prolonger la durée de ce placement en rétention par périodes de deux mois est également soumise à plusieurs conditions, en particulier que soient entreprises les démarches nécessaires à l'éloignement de l'intéressé avec toute la diligence requise et qu'il existe toujours une possibilité d'éloigner effectivement celui-ci dans un délai raisonnable. Après une première prolongation, la décision de prolonger la durée du placement en rétention de l'intéressé peut être prise uniquement par le ministre. Enfin, si après cinq mois, le citoyen de l'Union ou le membre de sa famille doit être mis en liberté, le placement en rétention de l'intéressé peut être

prolongé, chaque fois d'une durée d'un mois, dans le cas où la sauvegarde de l'ordre public ou la sécurité nationale l'exige, sans toutefois que la durée totale du placement en rétention de celui-ci puisse dépasser huit mois.

63. Il en ressort également que la rétention d'un citoyen de l'Union ou d'un membre de sa famille pendant une période maximale de huit mois prévue dans la disposition nationale en cause au principal nécessite un examen individuel de la situation spécifique de l'intéressé afin de garantir que cette rétention n'exécède pas la durée strictement nécessaire à l'exécution de la décision d'éloignement prise à son égard et que des raisons d'ordre public ou de sécurité publique justifient son placement en rétention.

64. Toutefois, l'encadrement ainsi prévu par la réglementation nationale en cause au principal ne justifie pas le fait même de prévoir une durée maximale de rétention, telle que celle en cause au principal, qui s'applique aux fins de l'éloignement des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles, ordonné pour des motifs d'ordre public ou de sécurité publique, et qui est identique à celle applicable à l'éloignement des ressortissants de pays tiers au titre des dispositions adoptées aux fins de la transposition dans le droit national de la directive 2008/115.

65. En effet, s'agissant spécifiquement de la durée de la procédure d'éloignement, les citoyens de l'Union et les membres de leurs familles qui, en cette qualité, relèvent du champ d'application de la directive 2004/38 ne se trouvent pas dans une situation comparable à celle des ressortissants de pays tiers qui relèvent de la directive 2008/115.

66. En particulier, ainsi que M. l'avocat général l'a également relevé au point 94 de ses conclusions, les États membres disposent de mécanismes de coopération et de facilités dans le cadre de l'éloignement d'un citoyen de l'Union ou d'un membre de sa famille vers un autre État membre dont ils ne disposent pas nécessairement dans le cadre de l'éloignement d'un ressortissant de pays tiers vers un pays tiers. En effet, ainsi que la Commission l'a souligné à juste titre lors de l'audience, les relations entre les États membres, lesquelles sont fondées sur l'obligation de coopération loyale et le principe de confiance mutuelle, ne devraient pas donner lieu à des difficultés d'une nature identique à celles qui peuvent se présenter dans le cas de la coopération entre les États membres et les pays tiers.

67. Dans le même ordre d'idées, les difficultés pratiques relatives à l'organisation du trajet de retour de l'intéressé dans le cas de l'éloignement des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles ne devraient généralement pas être les mêmes que celles tenant à l'organisation du trajet de retour des ressortissants de pays tiers vers un pays tiers, notamment lorsque ce dernier retour implique un pays tiers difficilement accessible par voie aérienne.

68. Par ailleurs, le temps nécessaire pour établir la nationalité des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles qui font l'objet d'une procédure d'éloignement au titre de la directive 2004/38 devrait, en règle générale, être plus court que celui requis pour établir la nationalité des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier qui font l'objet d'une procédure de retour au titre de la directive 2008/115. En effet, non seulement les mécanismes de coopération entre les États membres rendent la vérification de la nationalité des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles plus aisée, mais, ainsi que la Commission l'a également soutenu lors de l'audience, si une personne fait l'objet de l'application des dispositions de la directive 2004/38, cela implique, en principe, que cette personne ait déjà été identifiée comme étant ressortissant d'un État membre ou comme membre de la famille d'un citoyen de l'Union dont la nationalité est connue.

69. En outre, le retour du citoyen de l'Union sur le territoire de son État membre d'origine est, le cas échéant, également rendu plus aisé par l'article 27, paragraphe 4, de la directive 2004/38, selon lequel l'État membre qui a délivré le passeport ou la carte d'identité doit permettre au titulaire d'un tel document qui a été éloigné d'un autre État membre pour des raisons, notamment, d'ordre public ou de sécurité publique d'entrer sur son territoire sans aucune formalité, même si ce document est périmé ou si la nationalité de ce titulaire est contestée.

70. Il importe d'ajouter que, ainsi qu'il découle de l'article 15, paragraphe 6, de la directive 2008/115, même dans le cas de l'éloignement d'un ressortissant de pays tiers au titre de la directive 2008/115, la durée de la rétention à des fins d'éloignement ne peut dépasser six mois que lorsque, malgré tous les efforts raisonnables de l'État membre d'accueil, il est probable que l'opération d'éloignement dure plus longtemps en raison du manque de coopération du ressortissant de pays tiers concerné ou des retards subis pour obtenir de pays tiers les documents nécessaires.

71. Or, indépendamment de la question de savoir à quelles conditions la rétention pendant une période maximale de huit mois d'un ressortissant de pays tiers faisant l'objet d'une procédure de retour au titre de la directive 2008/115 peut être considérée comme étant conforme au droit de l'Union, il découle des conditions spécifiques exposées au point précédent que ce sont précisément les difficultés pratiques relatives, en particulier, à l'obtention des documents nécessaires de pays tiers qui sont susceptibles, en principe, de justifier une rétention d'une telle durée dans le cas des personnes concernées.

72. Il ressort des considérations exposées aux points 66 à 71 du présent arrêt que les citoyens de l'Union et les membres de leurs familles qui relèvent, en cette qualité, de la directive 2004/38 ne se trouvent pas dans une situation comparable à celle des ressortissants de pays tiers qui font l'objet d'une procédure de retour au titre de la directive 2008/115 pour ce qui concerne la durée de la procédure d'éloignement, de telle sorte qu'il n'est pas justifié d'accorder un traitement identique à l'ensemble de ces personnes en ce qui concerne la durée maximale de rétention à des fins d'éloignement. Il s'ensuit qu'une durée de rétention maximale pour les citoyens de l'Union et les membres de leurs familles qui relèvent, en cette qualité, de la directive 2004/38, telle que celle prévue dans la réglementation en cause au principal, va au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi ».

Quant aux mesures préventives visant à éviter le risque de fuite

B.5.1. Les quarante-septième, quarante-huitième et cinquante et unième moyens pris par les parties requérantes dans l'affaire n° 6755 portent sur les articles 44^{quater}, 44^{quinquies} et 44^{sexies} précités.

B.5.2. L'article 44^{quater}, inséré dans la loi du 15 décembre 1980 par l'article 28 de la loi du 24 février 2017, prévoit que des « mesures préventives » peuvent être imposées au citoyen de l'Union ou au membre de sa famille qui s'est vu délivrer un ordre de quitter le territoire, avant que le délai dans lequel il doit quitter le territoire du Royaume soit expiré, pour « éviter tout risque de fuite ». L'article 44^{quinquies}, inséré dans la loi du 15 décembre 1980 par l'article 29 de la loi du 24 février 2017, prévoit en son paragraphe 1^{er}, 3^o, que le ministre ou son délégué prend toutes les mesures nécessaires pour exécuter l'ordre de quitter le territoire lorsque, notamment, l'étranger concerné n'a pas respecté les mesures préventives imposées. L'article 44^{sexies}, inséré dans la loi du 15 décembre 1980 par l'article 30 de la loi du 24 février 2017, prévoit que, « pour éviter tout risque de fuite », des « mesures préventives » peuvent être imposées au citoyen de l'Union ou au membre de sa famille lorsque, après l'expiration du délai ou en l'absence de délai, l'éloignement forcé est reporté temporairement par le ministre ou son délégué. Les articles 44^{quater} et 44^{sexies} habilite le Roi à déterminer ces mesures préventives par arrêté délibéré en Conseil des ministres. L'article 44^{sexies} prévoit en outre que le ministre ou son délégué peut assigner l'intéressé à résidence pendant l'exécution de cette mesure.

En ce qui concerne les quarante-septième et quarante-huitième moyens dans l'affaire n° 6755

B.6.1. Par les quarante-septième et quarante-huitième moyens, les parties requérantes dans l'affaire n° 6755 font grief aux dispositions attaquées d'habiliter le Roi à instaurer des mesures préventives, lesquelles constituent des restrictions à la libre circulation des citoyens de l'Union, qui ne sont pas prévues par la directive 2004/38/CE. Elles reprochent principalement à ces dispositions de ne pas définir la notion de « risque de fuite ». Elles estiment que ces dispositions sont en conséquence contraires aux articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 20 et 21 du TFUE, avec le principe de la sécurité juridique, avec l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec les articles 6 et 52, paragraphe 3, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

B.6.2. Les articles 20 et 21 du TFUE disposent :

« Art. 20. 1. Il est institué une citoyenneté de l'Union. Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre. La citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas.

2. Les citoyens de l'Union jouissent des droits et sont soumis aux devoirs prévus par les traités. Ils ont, entre autres :

a) le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres;

[...]

Art. 21. 1. Tout citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, sous réserve des limitations et conditions prévues par les traités et par les dispositions prises pour leur application.

[...] ».

B.6.3. L'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« 1. Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté. Nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans les cas suivants et selon les voies légales :

[...]

f) s'il s'agit de l'arrestation ou de la détention régulières d'une personne pour l'empêcher de pénétrer irrégulièrement dans le territoire, ou contre laquelle une procédure d'expulsion ou d'extradition est en cours.

[...] ».

B.6.4. Les articles 6 et 52, paragraphe 3, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne disposent :

« Article 6

Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté ».

« Article 52

3. Dans la mesure où la présente Charte contient des droits correspondant à des droits garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, leur sens et leur portée sont les mêmes que ceux que leur confère ladite convention. Cette disposition ne fait pas obstacle à ce que le droit de l'Union accorde une protection plus étendue ».

B.7.1. Il ressort de l'arrêt de la Cour de justice du 22 juin 2021 en réponse aux questions préjudicielles posées par la Cour que le fait, pour un État membre, de prévoir des règles applicables dans le cadre de la délivrance d'un ordre de quitter le territoire aux citoyens de l'Union et aux membres de leurs familles qui sont identiques aux règles applicables au retour des ressortissants des pays tiers, règles qui peuvent avoir pour effet de restreindre la liberté de circulation et de séjour de l'intéressé durant le délai qui lui est imparti pour quitter le territoire, n'est pas, en soi, contraire au droit de l'Union, à condition que ces règles soient elles-mêmes conformes au droit de l'Union.

B.7.2. À cet égard, il est notamment requis que les mesures applicables aux citoyens de l'Union et aux membres de leurs familles faisant l'objet d'une procédure de retour ne soient pas moins favorables que celles qui sont applicables aux ressortissants de pays tiers faisant l'objet d'une procédure de retour. Il ressort des travaux préparatoires cités en B.1.2 que l'objectif des dispositions attaquées est de garantir aux citoyens de l'Union et aux membres de leurs familles un régime d'éloignement qui ne soit pas moins favorable que celui dont bénéficient les ressortissants de pays tiers. Il ne saurait dès lors être question de prévoir, à l'égard des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles, des mesures préventives qui aient un effet plus restrictif sur la liberté de circulation et de séjour que celles qui sont prévues par la réglementation à l'égard des ressortissants de pays tiers. Il revient au Roi, sous le contrôle des juridictions compétentes, de mettre en œuvre l'habilitation pour adopter des mesures préventives tout en respectant cette exigence.

B.8.1. En outre, pour autant que les mesures préventives aient pour objet ou pour effet de restreindre la liberté de circulation et de séjour du citoyen européen ou du membre de sa famille concernés par une décision de fin de séjour pour des raisons d'ordre public ou de sécurité publique, il est également requis qu'elles respectent les principes généraux prévus à l'article 27 de la directive 2004/38/CE.

B.8.2. L'article 27 de la directive 2004/38/CE dispose :

« 1. Sous réserve des dispositions du présent chapitre, les États membres peuvent restreindre la liberté de circulation et de séjour d'un citoyen de l'Union ou d'un membre de sa famille, quelle que soit sa nationalité, pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique. Ces raisons ne peuvent être invoquées à des fins économiques.

2. Les mesures d'ordre public ou de sécurité publique doivent respecter le principe de proportionnalité et être fondées exclusivement sur le comportement personnel de l'individu concerné. L'existence de condamnations pénales antérieures ne peut à elle seule motiver de telles mesures.

Le comportement de la personne concernée 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 être retenues.

[...] ».

B.9.1. Il est exact que, ainsi que le relèvent les parties requérantes, la Cour de justice, répondant à la question préjudicielle telle qu'elle avait été libellée par la Cour, mentionne la circonstance que les mesures préventives examinées sont adoptées dans le contexte d'une décision d'éloignement adoptée pour des raisons d'ordre public ou de sécurité

publique, alors que ces mesures peuvent être mises en œuvre, dans certaines circonstances, à l'égard de citoyens européens ou de membres de leurs familles qui font l'objet d'une procédure de retour non motivée par des raisons d'ordre public ou de sécurité publique.

Il y a lieu toutefois de relever que l'article 15 de la même directive dispose :

« 1. Les procédures prévues aux articles 30 et 31 s'appliquent par analogie à toute décision limitant la libre circulation d'un citoyen de l'Union ou des membres de sa famille prise pour des raisons autres que d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique.

[...] ».

Au sujet de cette disposition, la Cour de justice a jugé que « la possibilité pour l'État membre d'accueil de mettre fin au séjour d'un citoyen de l'Union, au titre de l'article 6 de la directive 2004/38, lorsque ce dernier arrive au terme de son séjour de trois mois sur le territoire de cet État membre » doit avoir « effet utile », de sorte que le citoyen de l'Union qui fait l'objet d'une mesure de fin de séjour soit amené à « mettre un terme réel et effectif à son séjour sur ce territoire » (CJUE, grande chambre, 22 juin 2021, C-719/19, *FS contre Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*).

B.9.2. Il ressort de ce qui précède que des mesures limitant la libre circulation des citoyens de l'Union ou des membres de leurs familles peuvent être prises pour des motifs autres que des motifs d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique, dans le respect des dispositions de la directive précitée. Dès lors que la Cour de justice a jugé, dans l'arrêt du 22 juin 2021 rendu en réponse aux questions préjudicielles posées par la Cour, que le droit de l'Union ne s'oppose pas, en soi, à ce que les règles nationales applicables dans le cadre de l'exécution d'une décision d'éloignement des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles s'inspirent de celles qui sont applicables dans le cadre de l'exécution d'une décision d'éloignement de ressortissants de pays tiers, il n'y a pas lieu de faire une différence, en ce qui concerne la compatibilité avec le droit de l'Union des dispositions en cause, en ce qu'elles habiliter le Roi à prévoir des mesures préventives destinées à éviter le risque de fuite, selon le motif pour lequel il est mis fin au séjour.

B.10.1. Il résulte de ce qui précède qu'en ce qu'elles habiliter le Roi à déterminer les mesures préventives de nature à éviter le risque de fuite qui peuvent être imposées aux citoyens européens et aux membres de leurs familles, les dispositions attaquées ne sont pas contraires, en elles-mêmes, aux articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 20 et 21 du TFUE. Il appartient pour le surplus au Roi, sous le contrôle du juge compétent, à mettre cette habilitation en œuvre dans le respect des conditions imposées par la directive 2004/38/CE, précitée.

B.10.2. À cet égard, il y a lieu de relever que ces mesures préventives ayant pour finalité de rendre effective la fin de séjour de la personne concernée, elles ne sauraient avoir pour effet d'empêcher le citoyen européen ou le membre de sa famille de quitter le territoire et éventuellement d'y revenir, durant le délai qui lui est imparti pour exécuter l'ordre de quitter le territoire, en vue d'organiser son retour dans son pays d'origine.

B.11.1. En ce qui concerne le grief des parties requérantes tiré de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec le principe de la sécurité juridique, il y a lieu de se référer à la définition de la notion de « risque de fuite » insérée dans l'article 1^{er}, § 1^{er}, 11^o, de la loi du 15 décembre 1980 par l'article 4 de la loi du 21 novembre 2017 « modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers » :

« risque de fuite : le fait qu'il existe des raisons de croire qu'un étranger qui fait l'objet d'une procédure d'éloignement, d'une procédure pour l'octroi de la protection internationale ou d'une procédure de détermination de ou de transfert vers l'État responsable du traitement de la demande de protection internationale, prendra la fuite, eu égard aux critères énumérés au § 2 ».

Il y a également lieu de se référer au paragraphe 2 de cette disposition, inséré par le même article, qui précise :

« Le risque de fuite visé au paragraphe 1^{er}, 11^o, doit être actuel et réel. Il est établi au terme d'un examen individuel et sur la base d'un ou plusieurs critères objectifs suivants, en tenant compte de l'ensemble des circonstances propres à chaque cas :

1^o l'intéressé n'a pas introduit de demande de séjour à la suite de son entrée illégale ou durant son séjour illégal ou n'a pas présenté sa demande de protection internationale dans le délai prévu par la présente loi;

2^o l'intéressé a utilisé des informations fausses ou trompeuses ou des documents faux ou falsifiés, ou a recouru à la fraude ou a employé d'autres moyens illégaux dans le cadre d'une procédure de protection internationale, de séjour, d'éloignement ou de refoulement;

3^o l'intéressé ne collabore pas ou n'a pas collaboré dans ses rapports avec les autorités chargées de l'exécution et/ou de la surveillance du respect de la réglementation relative à l'accès au territoire, au séjour, à l'établissement et à l'éloignement des étrangers;

4^o l'intéressé a manifesté sa volonté de ne pas se conformer ou a déjà contrevenu à l'une des mesures suivantes :

a) une mesure de transfert, de refoulement ou d'éloignement;

b) une interdiction d'entrée ni levée ni suspendue;

c) une mesure moins coercitive qu'une mesure privative de liberté visant à garantir son transfert, son refoulement ou son éloignement, qu'elle soit restrictive de liberté ou autre;

d) une mesure restrictive de liberté visant à garantir l'ordre public ou la sécurité nationale;

e) une mesure équivalente aux mesures visées aux a), b), c) ou d), prise par un autre État membre;

5^o l'intéressé fait l'objet d'une interdiction d'entrée dans le Royaume et/ou dans un autre État membre, ni levée ni suspendue;

6^o l'intéressé a introduit une nouvelle demande de séjour ou de protection internationale immédiatement après avoir fait l'objet d'une décision de refus d'entrée ou de séjour ou mettant fin à son séjour ou immédiatement après avoir fait l'objet d'une mesure de refoulement ou d'éloignement;

7^o alors qu'il a été interrogé sur ce point, l'intéressé a dissimulé avoir déjà donné ses empreintes digitales dans un autre État lié par la réglementation européenne relative à la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande de protection internationale à la suite de l'introduction d'une demande de protection internationale;

8° l'intéressé a introduit plusieurs demandes de protection internationale et/ou de séjour, dans le Royaume ou dans un ou plusieurs autres Etats membres, qui ont donné lieu à une décision négative ou qui n'ont pas donné lieu à la délivrance d'un titre de séjour;

9° alors qu'il a été interrogé sur ce point, l'intéressé a dissimulé avoir déjà introduit précédemment une demande de protection internationale dans un autre Etat lié par la réglementation européenne relative à la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande de protection internationale;

10° l'intéressé a déclaré ou il ressort de son dossier qu'il est venu dans le Royaume à des fins autres que celles pour lesquelles il a introduit une demande de protection internationale ou de séjour;

11° l'intéressé fait l'objet d'une amende pour avoir introduit un recours manifestement abusif auprès du Conseil du Contentieux des Etrangers ».

B.11.2. S'il est exact que, lors de l'adoption des dispositions attaquées, la définition du « risque de fuite » contenue dans l'article 1^{er}, 11°, de la loi du 15 décembre 1980 ne mentionnait que les étrangers ressortissants de pays tiers, l'adoption des dispositions précitées peu de temps après les dispositions attaquées et avant que ces dernières n'aient été mises en œuvre par le Roi met fin au risque d'insécurité juridique dénoncé par les parties requérantes.

B.12. Enfin, les « mesures préventives » dont le Roi est habilité à déterminer le contenu ne peuvent consister en une privation de liberté. En effet, ces « mesures préventives » sont similaires à celles qui peuvent être prévues à l'égard des ressortissants des pays tiers et ne peuvent, comme il est dit en B.7.2, être moins favorables que ces dernières. Les mesures préventives qui peuvent être mises en œuvre à l'égard de ressortissants de pays tiers consistent, en vertu de l'article 110^{quaterdecies} de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 « sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers », en l'obligation de se signaler régulièrement aux autorités, l'obligation de déposer une somme d'argent en garantie ou l'obligation de remettre copie de ses documents d'identité. De telles mesures sont étrangères à une privation de liberté par arrestation ou par détention au sens de l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 6 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, de sorte que ces dispositions ne leur sont pas applicables. Les mêmes considérations permettent de conclure que le pouvoir confié au Roi est suffisamment délimité.

B.13. Les quarante-septième et quarante-huitième moyens ne sont pas fondés.

En ce qui concerne le cinquante et unième moyen dans l'affaire n° 6755

B.14. Par le cinquante et unième moyen, les parties requérantes dans l'affaire n° 6755 font grief aux articles 29 et 30, attaqués, d'être susceptibles d'affecter des mineurs, sans qu'il soit imposé aux autorités de tenir compte de leur intérêt supérieur, ce qui constituerait une violation des articles 10, 11 et 22^{bis} de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec les articles 24 et 51 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et avec les articles 3, 9, 12 et 40, paragraphe 1, de la Convention relative aux droits de l'enfant.

B.15.1. Lors de la prise de décision et de la mise en œuvre des mesures prévues par les dispositions attaquées, l'autorité doit, en vertu de l'article 22^{bis}, alinéa 4, de la Constitution, prendre en considération l'intérêt des enfants éventuellement concernés, y compris en l'absence d'une disposition formelle en ce sens.

B.15.2. Le cinquante et unième moyen n'est pas fondé.

Quant à la détention des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles

B.16.1. Le cinquantième moyen pris par les parties requérantes dans l'affaire n° 6755, en sa troisième branche, porte sur l'article 44^{septies}, précité. Les parties requérantes font grief à cette disposition de permettre le maintien des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles en vue de garantir l'exécution de l'ordre de quitter le territoire pour une période qui peut aller jusqu'à huit mois, ce qui crée une égalité de traitement injustifiée, quant à la durée du maintien, entre les citoyens de l'Union et les membres de leurs familles, d'une part, et les ressortissants des pays tiers, d'autre part.

B.16.2. Comme la Cour de justice l'a relevé dans son arrêt du 22 juin 2021 rendu en réponse aux questions posées par la Cour, « les citoyens de l'Union et les membres de leurs familles qui relèvent, en cette qualité, de la directive 2004/38 ne se trouvent pas dans une situation comparable à celle des ressortissants de pays tiers qui font l'objet d'une procédure de retour au titre de la directive 2008/115 pour ce qui concerne la durée de la procédure d'éloignement, de telle sorte qu'il n'est pas justifié d'accorder un traitement identique à l'ensemble de ces personnes en ce qui concerne la durée maximale de rétention à des fins d'éloignement » (point 72).

B.16.3. Contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, l'arrêt précité de la Cour de justice ne permet pas de déduire que, pour ce qui est des membres de la famille d'un citoyen de l'Union, il y a lieu d'opérer une distinction selon que ces membres de la famille sont citoyens de l'Union ou ressortissants d'un pays tiers.

B.17. Le cinquantième moyen, en sa troisième branche, est fondé.

Il y a lieu d'annuler, dans l'article 44^{septies}, § 1^{er}, dernier alinéa, de la loi du 15 décembre 1980, inséré par l'article 31 de la loi du 24 février 2017, la phrase : « Dans le cas où la sauvegarde de l'ordre public ou la sécurité nationale l'exige, le maintien peut être prolongé chaque fois d'un mois sans toutefois que la durée totale du maintien puisse dépasser huit mois ».

Il revient au législateur, s'il estime que l'ordre public ou la sécurité nationale l'exige, de fixer une durée maximale pour la prolongation du délai de cinq mois, qui soit conforme aux exigences établies par la Cour de justice.

Par ces motifs,

La Cour

- annule, dans l'article 44^{septies}, § 1^{er}, dernier alinéa, de la loi du 15 décembre 1980 « sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers », inséré par l'article 31 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 », la phrase : « Dans le cas où la sauvegarde de l'ordre public ou la sécurité nationale l'exige, le maintien peut être prolongé chaque fois d'un mois sans toutefois que la durée totale du maintien puisse dépasser huit mois. »;

- rejette les recours pour le surplus.

Ainsi rendu en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 23 décembre 2021.

Le greffier,
F. Meersschaut

Le président,
F. Daoût

GRONDWETTELIJK HOF

[2021/206151]

Uittreksel uit arrest nr. 187/2021 van 23 december 2021

Rolnummers 6749 en 6755

In zake : de beroepen tot gehele of gedeeltelijke vernietiging van de wet van 24 februari 2017 « tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, met het doel de bescherming van de openbare orde en de nationale veiligheid te versterken », ingesteld door de « Ordre des barreaux francophones et germanophone » en door de vzw « Association pour le droit des Etrangers » en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters P. Nihoul en L. Lavrysen, de rechters J.-P. Moerman, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne, D. Pieters en S. de Bethune, en, overeenkomstig artikel 60bis van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, emeritus voorzitter F. Daoût, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van emeritus voorzitter F. Daoût,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van de beroepen en rechtspleging

a. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 19 oktober 2017 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 20 oktober 2017, heeft de « Ordre des barreaux francophones et germanophone », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. S. Sarolea en Mr. J. Hardy, advocaten bij de balie van Waals-Brabant, beroep tot gehele of gedeeltelijke (de artikelen 5 tot 52) vernietiging ingesteld van de wet van 24 februari 2017 « tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, met het doel de bescherming van de openbare orde en de nationale veiligheid te versterken » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 19 april 2017).

b. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 19 oktober 2017 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 23 oktober 2017, is beroep tot gehele of gedeeltelijke (de artikelen 5, 6, 12 tot 14, 17 tot 19, 21, 22, 24 tot 26, 28 tot 31, 33, 34, 37, 41 en 45) vernietiging ingesteld van dezelfde wet door de vzw « Association pour le droit des Etrangers », de vzw « Coordination et Initiatives pour et avec les Réfugiés et Etrangers », de vzw « Ligue des Droits de l'Homme » en de vzw « Vluchtelingenwerk Vlaanderen », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. M. Van den Broeck en Mr. P. Delgrange, advocaten bij de balie te Brussel, en Mr. C. Driesen, advocaat bij de balie van Antwerpen.

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 6749 en 6755 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

Bij tussenarrest nr. 112/2019 van 18 juli 2019, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 26 augustus 2019, heeft het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld aan het Hof van Justitie van de Europese Unie :

« 1. Dienen het Unierecht en inzonderheid de artikelen 20 en 21 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en de richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 ' betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG ' zo te worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale wetgeving die op de burgers van de Unie en op hun familieleden bepalingen toepast die soortgelijk zijn aan die welke, ten aanzien van de burgers van derde Staten, de omzetting vormen van artikel 7, lid 3, van de richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 ' over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven ', namelijk bepalingen die het mogelijk maken de burger van de Unie of zijn familielid ertoe te verplichten zich in overeenstemming te brengen met preventieve maatregelen om elk risico op onderduiken te voorkomen gedurende de termijn waarover hij beschikt om het grondgebied te verlaten naar aanleiding van een beslissing tot beëindiging van het verblijf om reden van openbare orde of gedurende de verlenging van die termijn ?

2. Dienen het Unierecht en inzonderheid de artikelen 20 en 21 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en de richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 ' betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG ' zo te worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale wetgeving die op de burgers van de Unie en op hun familieleden die zich niet hebben gevoegd naar een beslissing tot beëindiging van het verblijf om reden van openbare orde of van openbare veiligheid, een bepaling toepast die identiek is aan die welke op onderdanen van derde Staten in dezelfde situatie wordt toegepast wat de maximale termijn van vasthouding met het oog op verwijdering betreft, namelijk acht maanden ? ».

Bij arrest van 22 juni 2021 in de zaak C-718/19 heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie op de vragen geantwoord.

(...)

II. In rechte

(...)

Ten aanzien van de bestreden bepalingen

B.1.1. De artikelen 28, 29, 30, 31 en 32 van de wet van 24 februari 2017 « tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, met het doel de bescherming van de openbare orde en de nationale veiligheid te versterken » (hierna : de wet van 24 februari 2017) voegen in de wet van 15 december 1980 « betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen » (hierna : de wet van 15 december 1980) de artikelen 44^{quater} tot 44^{octies} in, die bepalen :

« Art. 44^{quater}. Zolang de in artikel 44^{ter} bedoelde termijn loopt, mag de burger van de Unie of zijn familielid niet gedwongen worden verwijderd.

Om elk risico op onderduiken tijdens de in artikel 44^{ter} bedoelde termijn te vermijden, kan de burger van de Unie of zijn familielid worden verplicht tot het vervullen van preventieve maatregelen. De Koning is gemachtigd deze maatregelen te bepalen bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad ».

« Art. 44^{quinquies}. § 1. De minister of zijn gemachtigde neemt alle nodige maatregelen tot uitvoering van het bevel om het grondgebied te verlaten wanneer :

1° aan de burger van de Unie of zijn familielid geen termijn is toegestaan om het grondgebied van het Rijk te verlaten;

2° de burger van de Unie of zijn familielid het grondgebied van het Rijk niet heeft verlaten binnen de termijn die hem is toegestaan;

3° de burger van de Unie of zijn familielid, voordat de toegestane termijn om het grondgebied van het Rijk te verlaten is verstreken, een risico op onderduiken vormt, de opgelegde preventieve maatregelen niet heeft nageleefd of een bedreiging is voor de openbare orde of de nationale veiligheid.

§ 2. Wanneer de burger van de Unie of zijn familielid zich verzet tegen zijn verwijdering of een risico op gevaar vormt tijdens zijn verwijdering, wordt er overgegaan tot zijn gedwongen terugkeer, zo nodig onder begeleiding. Er mogen dan dwangmaatregelen tegen hem worden gebruikt, met naleving van de artikelen 1 en 37 van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt.

Wanneer de verwijdering wordt uitgevoerd door de lucht, worden de maatregelen genomen overeenkomstig de aan Beschikking 2004/573/EG gehechte gemeenschappelijke richtsnoeren voor verwijdering door de lucht.

§ 3. De Koning duidt, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de instantie aan die belast is met de controle op de gedwongen terugkeer en bepaalt de nadere regels van deze controle. Deze instantie is onafhankelijk van de overheden bevoegd voor de verwijdering ».

« Art. 44^{sexies}. Wanneer de specifieke omstandigheden van het geval dit rechtvaardigen, kan de minister of zijn gemachtigde de verwijdering tijdelijk uitstellen. Hij deelt dit mee aan de betrokkene.

Om elk risico op onderduiken te vermijden, kan de burger van de Unie of zijn familielid worden verplicht tot het vervullen van preventieve maatregelen. De Koning is gemachtigd deze maatregelen te bepalen bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad.

De minister of zijn gemachtigde kan, in dezelfde gevallen, de burger van de Unie of zijn familielid een verblijfplaats aanwijzen voor de tijd die nodig is om deze maatregel uit te voeren ».

« Art. 44^{septies}. § 1. Indien redenen van openbare orde, nationale veiligheid of volksgezondheid het vereisen en tenzij andere, minder dwingende maatregelen doeltreffend kunnen worden toegepast, kunnen de burgers van de Unie en hun familieleden, met de bedoeling de uitvoering van de maatregel tot verwijdering te garanderen, worden vastgehouden voor de tijd die strikt noodzakelijk is voor de uitvoering van de maatregel, zonder dat de duur van de vasthouding twee maanden te boven mag gaan.

De minister of zijn gemachtigde kan evenwel de duur van deze vasthouding telkens met een periode van twee maanden verlengen wanneer de nodige stappen om de vreemdeling te verwijderen zijn ondernomen binnen zeven werkdagen na de vasthouding van de burger van de Unie of zijn familielid, wanneer zij met de vereiste zorgvuldigheid worden voortgezet en wanneer de effectieve verwijdering van de betrokkene binnen een redelijke termijn nog steeds mogelijk is.

Na een eerste verlenging kan de beslissing om de duur van de vasthouding te verlengen alleen door de minister worden genomen.

Na vijf maanden moet de burger van de Unie of zijn familielid in vrijheid worden gesteld. In de gevallen waarin dit noodzakelijk is voor de bescherming van de openbare orde of de nationale veiligheid, kan de vasthouding telkens met een maand worden verlengd, evenwel zonder dat de totale duur van de vasthouding meer dan acht maanden mag bedragen.

§ 2. De burger van de Unie of zijn familielid, bedoeld in paragraaf 1, kan beroep instellen tegen de beslissing tot vasthouding die jegens hem is genomen, overeenkomstig de artikelen 71 en volgende ».

« Art. 44^{octies}. De volgende personen mogen niet op de plaatsen in de zin van artikel 74/8, § 2, worden vastgehouden :

1° de niet-begeleide minderjarige burgers van de Unie;

2° de niet-begeleide minderjarige familieleden van een burger van de Unie;

3° de gezinnen van de burgers van de Unie, wanneer minstens een van de gezinsleden minderjarig is ».

B.1.2. In de memorie van toelichting met betrekking tot die bepalingen wordt aangegeven dat zij « het mogelijk [maken] om, met het oog op de transparantie en de rechtszekerheid, de maatregelen te verduidelijken die ten aanzien van de burgers van de Europese Unie en hun familieleden kunnen worden genomen teneinde hun verwijdering van het grondgebied van het Rijk te verzekeren », « tot doel [hebben] een efficiënt beleid van verwijdering van de burgers van de Unie en hun familieleden te verzekeren door ervoor te zorgen dat het beleid menselijk is en kadert in de volledige eerbiediging van hun fundamentele rechten en waardigheid » en dat « het doel is de burgers van de Unie en hun familieleden een verwijderingsregeling te garanderen die niet minder gunstig is dan de regeling die de onderdanen van derde landen genieten » (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-2215/001, pp. 37-38; DOC 54-2215/003, p. 4).

Ten aanzien van het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 22 juni 2021 in de zaak C-718/19

B.2.1. De verzoekende partijen voeren aan dat de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 « betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG » (hierna : de richtlijn 2004/38/EG), met het recht op vrij verkeer van de Europese burgers en met de artikelen 105 en 108 van de Grondwet, geschonden zijn door artikel 44^{quater} van de wet van 15 december 1980, daar het Europees recht niet zou toestaan dat preventieve maatregelen teneinde het risico op onderduiken te voorkomen, worden opgelegd aan de burgers van de Unie en aan hun familieleden gedurende de termijn die wordt toegekend om het grondgebied te verlaten.

B.2.2. De verzoekende partijen verwijten overigens artikel 44^{septies} van de wet van 15 december 1980 te voorzien in een overdreven en dus onevenredig lange duur van vasthouding en niet te voorzien in duidelijke criteria die het mogelijk maken objectief vast te stellen welke tijd nodig is voor de uitvoering van de maatregel en wat een spoedige behandeling vanwege de met de uitvoering van de maatregel belaste overheid is.

B.3.1. Bij zijn arrest nr. 112/2019 van 18 juli 2019 heeft het Hof geoordeeld :

« B.60.1. De Terugkeerrichtlijn, die niet van toepassing is op de burgers van de Unie en op hun familieleden, maar wel op de onderdanen van derde landen die onregelmatig op het grondgebied verblijven, bepaalt dat de lidstaten sommige verplichtingen kunnen opleggen aan de vreemdelingen aan wie een bevel tot het verlaten van het grondgebied is afgegeven teneinde ' het risico op onderduiken te beperken ' (artikel 7). Die verplichtingen kunnen erin bestaan zich regelmatig te melden bij de autoriteiten, een voldoende financiële zekerheid te stellen, documenten voor te leggen of op een bepaalde plaats te verblijven. Artikel 3, punt 7, van dezelfde richtlijn definieert het ' risico op onderduiken ' als ' het in een bepaald geval bestaan van redenen, gebaseerd op objectieve, in wetgeving vastgelegde criteria, om aan te nemen dat een onderdaan van een derde land jegens wie een terugkeerprocedure loopt, zich zal onttrekken aan het toezicht '.

De richtlijn 2004/38/EG, die van toepassing is op de burgers van de Unie en op hun familieleden, bevat daarentegen geen bepaling met betrekking tot de maatregelen die ten aanzien van die vreemdelingen zouden kunnen worden genomen teneinde een risico op onderduiken te voorkomen, gedurende de termijn waarover zij beschikken om het grondgebied te verlaten, wanneer zij het voorwerp uitmaken van een beslissing tot intrekking van het verblijfsrecht ».

En

« B.65.1. De bestreden bepaling geeft, voor de burgers van de Europese Unie en hun familieleden, de regeling weer die is opgenomen in artikel 74/5, § 3, van de wet van 15 december 1980 voor de onderdanen van derde landen. Zij voorziet aldus in een identieke behandeling van de burgers van de Unie en hun familieleden en alle andere vreemdelingen, in afwachting van hun verwijdering naar om het even welke Staat in de wereld, met name ten aanzien van de maximumduur van de vasthouding met het oog op de verwijdering ».

B.3.2. Het heeft derhalve, bij datzelfde arrest, de volgende vragen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie gesteld :

« 1. Dienen het Unierecht en inzonderheid de artikelen 20 en 21 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en de richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 ' betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG ' zo te worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale wetgeving die op de burgers van de Unie en op hun familieleden bepalingen toepast die soortgelijk zijn aan die welke, ten aanzien van de burgers van derde Staten, de omzetting vormen van artikel 7, lid 3, van de richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 ' over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven ', namelijk bepalingen die het mogelijk maken de burger van de Unie of zijn familielid ertoe te verplichten zich in overeenstemming te brengen met preventieve maatregelen om elk risico op onderduiken te voorkomen gedurende de termijn waarover hij beschikt om het grondgebied te verlaten naar aanleiding van een beslissing tot beëindiging van het verblijf om reden van openbare orde of gedurende de verlenging van die termijn ?

2. Dienen het Unierecht en inzonderheid de artikelen 20 en 21 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en de richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 ' betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG ' zo te worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale wetgeving die op de burgers van de Unie en op hun familieleden die zich niet hebben gevoegd naar een beslissing tot beëindiging van het verblijf om reden van openbare orde of van openbare veiligheid, een bepaling toepast die identiek is aan die welke op onderdanen van derde Staten in dezelfde situatie wordt toegepast wat de maximale termijn van vasthouding met het oog op verwijdering betreft, namelijk acht maanden ? ».

B.3.3. In afwachting van de antwoorden van het Hof van Justitie, heeft het Hof zijn uitspraak aangehouden over het zevenveertigste, achtenveertigste en eenenvijftigste middel, alsook over het derde onderdeel van het vijftigste middel aangevoerd in de zaak nr. 6755.

B.4.1. Bij zijn arrest van 22 juni 2021 in zake *Ordre des barreaux francophones et germanophone e.a. t. Ministerraad* (C-718/19), heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie, bijeengekomen in grote kamer, die vragen als volgt beantwoord :

« De artikelen 20 en 21 VWEU en richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG, moeten aldus worden uitgelegd dat :

- deze artikelen en richtlijn niet in de weg staan aan een nationale regeling op grond waarvan op Unieburgers en hun familieleden, gedurende de termijn waarbinnen zij het grondgebied van de gastlidstaat moeten verlaten nadat om redenen van openbare orde een verwijderingsbesluit is vastgesteld, of gedurende de verlenging van die termijn, bepalingen van toepassing zijn die ertoe strekken het risico te voorkomen dat deze personen onderduiken en die vergelijkbaar zijn met de op derdelanders betrekking hebbende bepalingen waarbij artikel 7, lid 3, van richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven, is omgezet in nationaal recht, mits in deze eerste bepalingen de algemene beginselen van artikel 27 van richtlijn 2004/38 in acht worden genomen en deze niet ongunstiger zijn dan de tweede;

- deze artikelen en richtlijn in de weg staan aan een nationale regeling op grond waarvan aan Unieburgers en hun familieleden die na het verstrijken van de gestelde termijn of de verlenging van die termijn geen gehoor hebben gegeven aan een verwijderingsbesluit dat om redenen van openbare orde of openbare veiligheid is genomen, een bewaringsmaatregel wordt opgelegd die maximaal acht maanden duurt, wat exact even lang is als de termijn die volgens het nationale recht geldt voor derdelanders die geen gevolg hebben gegeven aan een terugkeerbesluit dat om dergelijke redenen op grond van artikel 6, lid 1, van richtlijn 2008/115 is genomen ».

B.4.2. Bij het voormelde arrest heeft het Hof van Justitie met name geoordeeld :

« 38. In het onderhavige geval blijkt uit het dossier waarover het Hof beschikt dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling tot doel heeft te garanderen dat voor Unieburgers en hun familieleden een verwijderingsregeling geldt die niet ongunstiger is dan de regeling voor derdelanders. Meer in het bijzonder zijn de nationale bepalingen die bedoeld zijn om te voorkomen dat de betrokkene onderduikt, grotendeels ingegeven door de bepalingen van richtlijn 2008/115. De nationale bepaling over de bewaring van de betrokkene met het oog op diens verwijdering neemt de regeling over die in het nationale recht is vastgesteld voor derdelanders en zorgt er aldus voor dat Unieburgers en hun familieleden net zo worden behandeld als derdelanders jegens wie op grond van die richtlijn een terugkeerprocedure loopt, met name wat betreft de maximumduur van de bewaring met het oog op verwijdering van de betrokkene.

39. Bijgevolg is het enkele feit dat de gastlidstaat voor de tenuitvoerlegging van een besluit tot verwijdering van Unieburgers en hun familieleden nationale regels vaststelt die zijn gebaseerd op de regels voor de terugkeer van derdelanders waarbij richtlijn 2008/115 in nationaal recht werd omgezet, op zich weliswaar niet in strijd met het Unierecht, maar dergelijke regels moeten wel daarmee in overeenstemming zijn. Zoals de verwijzende rechter het Hof verzoekt, moeten die regels worden getoetst aan de specifieke voor Unieburgers en hun familieleden geldende bepalingen op het gebied van vrij verkeer en verblijf, namelijk de artikelen 20 en 21 VWEU en de bepalingen van richtlijn 2004/38.

Bestaan van beperkingen van de vrijheid van verkeer en verblijf

40. Wat in de eerste plaats de preventieve maatregelen betreft die bedoeld zijn om het risico te voorkomen dat Unieburgers of hun familieleden onderduiken gedurende de termijn waarbinnen zij het grondgebied van de gastlidstaat moeten verlaten, dan wel gedurende de verlenging van die termijn, moet worden opgemerkt dat deze maatregelen niet zijn omschreven in de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling, met uitzondering van de mogelijkheid de betrokkene een verblijfplaats aan te wijzen ingeval zijn verwijdering tijdelijk wordt uitgesteld. Voor het overige is de Koning gemachtigd deze maatregelen te bepalen bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad.

41. Uit de bewoordingen van de gestelde vragen blijkt echter dat de maatregelen die in deze context kunnen worden opgelegd, vergelijkbaar zijn met de maatregelen die in artikel 7, lid 3, van richtlijn 2008/115 zijn vastgelegd en in punt 36 van het onderhavige arrest zijn uiteengezet. Er zij op gewezen dat dergelijke maatregelen, voor zover zij juist bedoeld zijn om de bewegingsvrijheid van de betrokkene te beperken, noodzakelijkerwijs leiden tot een beperking van zijn vrijheid van verkeer en verblijf gedurende de termijn waarbinnen hij het grondgebied van de gastlidstaat moet verlaten, met name wanneer de betrokkene een verblijfplaats krijgt aangewezen.

42. Wat in de tweede plaats de mogelijkheid betreft om de Unieburger en zijn familieleden met het oog op verwijdering gedurende maximaal acht maanden in bewaring te stellen, moet in navolging van de advocaat-generaal in punt 88 van zijn conclusie worden opgemerkt dat een dergelijke maatregel naar zijn aard een beperking van de vrijheid van verkeer en verblijf van de betrokkene vormt.

43. Het is juist dat Unieburgers en hun familieleden die na het verstrijken van de gestelde termijn of verlenging van die termijn geen gehoor hebben gegeven aan een verwijderingsbesluit dat om redenen van openbare orde of openbare veiligheid ten aanzien van hen is vastgesteld, zich niet kunnen beroepen op een verblijfsrecht op grond van richtlijn 2004/38 op het grondgebied van de gastlidstaat zolang dat besluit effect blijft sorteren [zie naar analogie arrest van 22 juni 2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Gevolgen van een verwijderingsbesluit), C-719/19, punt 104]. Het bestaan van een dergelijk besluit doet echter niet af aan het restrictieve karakter van een bewaringsmaatregel die de bewegingsvrijheid van de betrokkene nog verder beperkt dan al het geval is met de beperkingen die voortvloeien uit het verwijderingsbesluit zelf, doordat die maatregel tijdens de hele duur van de bewaring de mogelijkheden voor de betrokkene beperkt om buiten het grondgebied van de gastlidstaat te verblijven en zich daar vrij te bewegen. Een dergelijke bewaringsmaatregel vormt dus een beperking op het uitreisrecht van artikel 4, lid 1, van richtlijn 2004/38, waarin uitdrukkelijk is bepaald dat de Unieburger die over een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort beschikt, het recht heeft het grondgebied van een lidstaat te verlaten om zich naar een andere lidstaat te begeven (arrest van 10 juli 2008, *Jipa*, C-33/07, EU:C:2008:396, punt 19).

44. Bijgevolg moet worden geoordeeld dat nationale bepalingen als die welke in het hoofdgeding aan de orde zijn, namelijk zowel de bepalingen die de mogelijkheid bieden om preventieve maatregelen op te leggen om het risico te voorkomen dat de betrokkene onderduikt als die betreffende de maximumduur van zijn bewaring met het oog op

verwijdering, beperkingen vormen van de vrijheid van verkeer en verblijf van Unieburgers en hun familieleden zoals neergelegd in artikel 20, lid 2, onder a), en artikel 21, lid 1, VWEU, en nader uitgewerkt in de bepalingen van richtlijn 2004/38.

Bestaan van rechtvaardigingsgronden voor de beperkingen van de vrijheid van verkeer en verblijf

45. Aangaande het eventuele bestaan van rechtvaardigingen voor beperkingen als die welke in het vorige punt zijn vastgesteld, moet eraan worden herinnerd dat, zoals uit de bewoordingen van de artikelen 20 en 21 VWEU blijkt, het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor Unieburgers en hun familieleden niet onvoorwaardelijk is, maar aan de beperkingen en voorwaarden kan worden gebonden die in het VWEU en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld (zie in die zin arrest van 13 september 2016, *Rendón Marín*, C-165/14, EU:C:2016:675, punt 55 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

46. In dit verband zij eraan herinnerd dat, zoals blijkt uit de punten 30 en 31 van het onderhavige arrest, de door de verwijzende rechter gestelde vragen uitgaan van de premisse dat het verwijderingsbesluit krachtens artikel 27, lid 1, van richtlijn 2004/38 is genomen om redenen van openbare orde of openbare veiligheid.

47. Hieruit volgt dat met betrekking tot het hoofdgeding de maatregelen die ertoe strekken een dergelijk besluit ten uitvoer te leggen, namelijk de maatregelen om het risico te voorkomen dat een Unieburger of zijn familieleden onderduiken en de bewaringsmaatregelen van hoogstens acht maanden, moeten worden beoordeeld aan de hand van artikel 27 van richtlijn 2004/38. Artikel 27, lid 2, van deze richtlijn verduidelijkt dat maatregelen tot beperking van het recht van vrij verkeer en verblijf van Unieburgers of hun familieleden die met name om redenen van openbare orde of openbare veiligheid zijn genomen, alleen gerechtvaardigd kunnen zijn als zij in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel en uitsluitend gebaseerd zijn op het gedrag van betrokkene.

48. Wat in de eerste plaats de in het hoofdgeding aan de orde zijnde maatregelen betreft die bedoeld zijn om het risico te voorkomen dat de betrokkene onderduikt gedurende de termijn waarbinnen hij het grondgebied van de gastlidstaat moet verlaten, dan wel gedurende de verlenging van die termijn, hebben deze maatregelen, zoals blijkt uit punt 18 van dit arrest, tot doel een efficiënt verwijderingsbeleid voor Unieburgers en hun familieleden te verzekeren.

49. Een maatregel om het risico te voorkomen dat de betrokkene onderduikt in een situatie als die welke in punt 46 van dit arrest in herinnering is gebracht, draagt noodzakelijkerwijs bij tot de bescherming van de openbare orde, aangezien die uiteindelijk is bedoeld om te verzekeren dat een persoon die wordt beschouwd als een bedreiging voor de openbare orde van de gastlidstaat, van het grondgebied van deze lidstaat wordt verwijderd, zodat deze maatregel dus verband houdt met het voorwerp van het verwijderingsbesluit zelf.

50. Zoals de Europese Commissie betoogt, sluit overigens niets in de bewoordingen van artikel 27, lid 1, van richtlijn 2004/38 uit dat de in deze bepaling bedoelde maatregelen die de vrijheid van verkeer en verblijf beperken, kunnen worden toegepast gedurende de termijn waarbinnen de betrokkene het grondgebied van de gastlidstaat moet verlaten nadat jegens hem een verwijderingsbesluit is vastgesteld, of gedurende de verlenging van die termijn.

51. Hieruit volgt dat maatregelen om het risico dat de betrokkene onderduikt te voorkomen, zoals die waarop de gestelde vragen betrekking hebben, moeten worden geacht zijn vrijheid van verkeer en verblijf te beperken 'om redenen van openbare orde' in de zin van artikel 27, lid 1, van richtlijn 2004/38, zodat zij in beginsel gerechtvaardigd kunnen zijn op grond van deze bepaling.

52. Bovendien kunnen deze maatregelen niet worden geacht in strijd te zijn met artikel 27 van richtlijn 2004/38 enkel omdat deze maatregelen en de maatregelen die ten aanzien van derdelanders ertoe strekken artikel 7, lid 3, van richtlijn 2008/115 om te zetten in nationaal recht, vergelijkbaar zijn. In beide gevallen hebben de maatregelen immers tot doel te voorkomen dat de betrokkene onderduikt en aldus uiteindelijk te verzekeren dat het jegens hem genomen verwijderings- of terugkeerbesluit daadwerkelijk ten uitvoer wordt geleegd.

53. Evenwel hebben de richtlijnen 2004/38 en 2008/115 niet alleen niet hetzelfde doel, maar de status en rechten van personen die onder de eerstgenoemde richtlijn vallen, is ook heel anders dan die van personen voor wie de tweede richtlijn geldt.

54. In het bijzonder verleent het Unieburgerschap, zoals het Hof herhaaldelijk heeft geoordeeld en uit de overwegingen 1 en 2 van richtlijn 2004/38 blijkt, aan iedere Unieburger, binnen de beperkingen van de Verdragen en de maatregelen tot uitvoering daarvan, een fundamenteel en persoonlijk recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten en is het in artikel 45 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie bevestigde vrije verkeer van personen overigens een van de fundamentele vrijheden binnen de interne markt (zie in die zin arrest van 5 mei 2011, *McCarthy*, C-434/09, EU:C:2011:277, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

55. Bovendien heeft richtlijn 2004/38, zoals blijkt uit overweging 3, tot doel om de uitoefening van het fundamentele en persoonlijke recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten, dat door het VWEU rechtstreeks aan alle burgers van de Unie wordt verleend, te vergemakkelijken en met name om dat recht te versterken (zie in die zin arrest van 5 mei 2011, *McCarthy*, C-434/09, EU:C:2011:277, punt 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

56. Aangezien het vrije verkeer van personen deel uitmaakt van de grondslagen van de Europese Unie, moeten de bepalingen waarin het is verankerd, voorts ruim worden uitgelegd, terwijl aan de uitzonderingen erop en de afwijkingen daarvan juist een restrictieve uitlegging moet worden gegeven (zie in die zin arresten van 3 juni 1986, *Kempf*, 139/85, EU:C:1986:223, punt 13, en 10 juli 2008, *Jipa*, C-33/07, EU:C:2008:396, punt 23).

57. Gelet op de fundamentele status van Unieburgers mogen maatregelen ter voorkoming van het risico op onderduiken die kunnen worden opgelegd in het kader van de verwijdering van deze burgers en hun familieleden om redenen van openbare orde of openbare veiligheid, niet ongunstiger zijn dan de nationaalrechtelijke maatregelen die, om het risico op onderduiken te voorkomen, gedurende de termijn voor vrijwillig vertrek worden opgelegd aan derdelanders tegen wie op grond van richtlijn 2008/115 om redenen van openbare orde of openbare veiligheid een terugkeerprocedure loopt (zie naar analogie arrest van 14 september 2017, *Petrea*, C-184/16, EU:C:2017:684, punten 51, 54 en 56). Hoewel in het onderhavige geval uit het dossier waarover het Hof beschikt, lijkt voort te vloeien dat er in het hoofdgeding geen sprake is van een dergelijke minder gunstige behandeling en deze twee categorieën personen zich met betrekking tot een risico op onderduiken in een vergelijkbare situatie bevinden, staat deze beoordeling aan de verwijzende rechter.

58. Ten slotte moet, zoals de Commissie betoogt, bij de beoordeling van de evenredigheid van een maatregel ter voorkoming van het risico op onderduiken in een individueel geval met name rekening worden gehouden met de aard van de bedreiging voor de openbare orde waarmee de vaststelling van het besluit tot verwijdering van de betrokkene werd gerechtvaardigd. Indien het beoogde doel met verschillende maatregelen kan worden bereikt, moet de voorkeur worden gegeven aan de minst beperkende maatregel.

59. Wat in de tweede plaats de mogelijkheid betreft om Unieburgers of hun familieleden die de gastlidstaat niet binnen de gestelde termijn of de verlenging daarvan verlaten, voor maximaal acht maanden in bewaring te stellen met het oog op verwijdering, hetgeen overeenkomt met de bewaringsduur die in het nationale recht geldt voor derdelanders tegen wie een terugkeerprocedure op grond van richtlijn 2008/115 loopt, moet worden opgemerkt dat, zoals blijkt uit de punten 30 en 31 van dit arrest, in de gestelde vragen de situatie aan de orde is van Unieburgers of hun familieleden die niet binnen de gestelde termijn of de verlenging daarvan gehoor hebben gegeven aan een om redenen van openbare orde of openbare veiligheid tegen hen vastgesteld verwijderingsbesluit. Bovendien is in de relevante nationaalrechtelijke bepaling vastgesteld dat bewaring tijdens de periode van acht maanden alleen mag worden toegepast wanneer de bescherming van de openbare orde of de nationale veiligheid dat vereisen. In dit verband blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat het begrip 'nationale veiligheid' in de zin van deze bepaling overeenstemt met het begrip 'openbare veiligheid' in artikel 27, lid 1, van richtlijn 2004/38.

60. Hoewel de bewaring waarin de betrokken nationale bepaling voorziet bijgevolg lijkt te zijn gebaseerd op redenen die de vrijheid van verkeer en verblijf van een Unieburger of een familielid overeenkomstig artikel 27, lid 1, van richtlijn 2004/38 kunnen beperken, moet deze bewaring ook evenredig zijn aan het nagestreefde doel. Dit impliceert dat wordt nagegaan of de bewaringsduur die in de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling is vastgelegd, evenredig is aan de in de punten 18 en 48 van dit arrest uiteengezette doelstelling om een efficiënt verwijderingsbeleid voor Unieburgers en hun familieleden te verzekeren.

61. In het onderhavige geval moet worden opgemerkt dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling inderdaad betrekking heeft op de omstandigheden waarin Unieburgers of hun familieleden met het oog op verwijdering gedurende maximaal acht maanden in bewaring kunnen worden gehouden, waarbij in dit verband uitdrukkelijk is voorzien in verschillende procedurele waarborgen.

62. In het bijzonder blijkt uit de opmerkingen van de Belgische regering dat de bewaring in eerste instantie niet langer mag duren dan twee maanden en dat onder meer expliciet de voorwaarde geldt dat er geen andere, minder dwingende maatregelen doeltreffend kunnen worden toegepast om de tenuitvoerlegging van de verwijderingsmaatregel te waarborgen. Aan de mogelijkheid om de duur van deze bewaring met perioden van steeds twee maanden te verlengen zijn ook verschillende voorwaarden verbonden, met name dat de nodige stappen worden ondernomen om de betrokkene met de nodige voortvarendheid te verwijderen en dat de betrokkene steeds binnen een redelijke termijn daadwerkelijk moet kunnen worden verwijderd. Na een eerste verlenging kan de beslissing om de bewaringsduur te verlengen alleen door de minister worden genomen. Hoewel de Unieburger of zijn familielid ten slotte na vijf maanden in vrijheid moet worden gesteld, kan de bewaring van de betrokkene telkens met één maand worden verlengd indien dit noodzakelijk is voor de bescherming van de openbare orde of de nationale veiligheid, zonder dat de totale duur van zijn bewaring evenwel meer dan acht maanden mag bedragen.

63. Ook blijkt dat voor de bewaring van Unieburgers of hun familieleden gedurende een periode van ten hoogste acht maanden waarin de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale bepaling voorziet, een individueel onderzoek van de specifieke situatie van de betrokkene noodzakelijk is om te waarborgen dat die bewaring niet langer duurt dan strikt noodzakelijk is voor de tenuitvoerlegging van het jegens hem vastgestelde verwijderingsbesluit en op grond van redenen van openbare orde of openbare veiligheid gerechtvaardigd is.

64. Het kader dat aldus in de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling is geschapen, rechtvaardigt op zichzelf echter niet de vaststelling van een maximumbewaringsduur zoals die van het hoofdgeding, die geldt voor een om redenen van openbare orde of openbare veiligheid gelaste verwijdering van Unieburgers en hun familieleden en gelijk is aan het maximum dat van toepassing is op de verwijdering van derdelanders op grond van de bepalingen die zijn vastgesteld ter omzetting van richtlijn 2008/115 in nationaal recht.

65. Wat specifiek de duur van de verwijderingsprocedure betreft, bevinden Unieburgers en hun familieleden die in die hoedanigheid binnen de werkingssfeer van richtlijn 2004/38 vallen, zich immers niet in een situatie die vergelijkbaar is met die van de onder richtlijn 2008/115 vallende derdelanders.

66. In het bijzonder bestaan er, zoals ook de advocaat-generaal in punt 94 van zijn conclusie heeft opgemerkt, voor de lidstaten samenwerkingsmechanismen en faciliteiten voor het verwijderen van Unieburgers of hun familieleden naar een andere lidstaat waarover deze lidstaten in het kader van de verwijdering van een derdelander naar een derde land niet noodzakelijkerwijs beschikken. Zoals de Commissie tijdens de terechtzitting terecht heeft benadrukt, zouden in de betrekkingen tussen de lidstaten, die zijn gebaseerd op de verplichting tot loyale samenwerking en op het beginsel van wederzijds vertrouwen, immers niet dezelfde soort moeilijkheden mogen optreden als die welke zich kunnen voordoen in het kader van de samenwerking tussen de lidstaten en derde landen.

67. Op een vergelijkbare manier zijn bij de verwijdering van Unieburgers en hun familieleden doorgaans bij de organisatie van de terugreis van de betrokkene niet dezelfde praktische moeilijkheden te verwachten als het geval is bij de organisatie van de terugreis van derdelanders naar een derde land, met name wanneer het gaat om terugkeer naar een derde land dat moeilijk toegankelijk is door de lucht.

68. Bovendien zou de tijd die nodig is om de nationaliteit te bepalen van Unieburgers en hun familieleden tegen wie een verwijderingsprocedure op grond van richtlijn 2004/38 loopt, in de regel korter moeten zijn dan de tijd die nodig is om de nationaliteit te bepalen van illegaal verblijvende derdelanders tegen wie een terugkeerprocedure op grond van richtlijn 2008/115 loopt. Niet alleen maken de samenwerkingsmechanismen tussen de lidstaten immers de controle van de nationaliteit van Unieburgers en hun familieleden gemakkelijker. Indien op een persoon de bepalingen van richtlijn 2004/38 van toepassing zijn, impliceert dit, zoals ook de Commissie ter terechtzitting heeft betoogd, in beginsel ook dat deze persoon reeds is geïdentificeerd als onderdaan van een lidstaat of als familielid van een Unieburger van wie de nationaliteit bekend is.

69. Bovendien wordt de terugkeer van Unieburgers naar hun lidstaat van herkomst in voorkomend geval ook gemakkelijker gemaakt door artikel 27, lid 4, van richtlijn 2004/38, volgens welke bepaling de lidstaat die het paspoort of de identiteitskaart heeft afgegeven, de houder van een dergelijk document die onder meer om redenen van openbare orde of openbare veiligheid uit een andere lidstaat is verwijderd, zonder formaliteiten moet toelaten op zijn grondgebied, zelfs indien het document is vervallen of de nationaliteit van de houder wordt betwist.

70. Hieraan moet worden toegevoegd dat, zoals volgt uit artikel 15, lid 6, van richtlijn 2008/115, ook in geval van verwijdering van een derdelander op grond van richtlijn 2008/115, de bewaring met het oog op verwijdering slechts langer mag duren dan zes maanden indien de verwijdering, alle redelijke inspanningen van de gastlidstaat ten spijt, wellicht meer tijd zal vergen omdat de betrokken derdelander niet meewerkt of de nodige documentatie uit derde landen op zich laat wachten.

71. Los van de vraag onder welke voorwaarden de bewaring gedurende maximaal acht maanden van een derdelander tegen wie een terugkeerprocedure op grond van richtlijn 2008/115 loopt, kan worden geacht in overeenstemming te zijn met het Unierecht, vloeit uit de in het vorige punt uiteengezette specifieke voorwaarden voort dat het vooral de praktische moeilijkheden rondom het verkrijgen van de noodzakelijke documenten uit derde landen zijn die in het geval van de betrokken personen in beginsel een bewaring van een dergelijke duur kunnen rechtvaardigen.

72. Uit de overwegingen in de punten 66 tot en met 71 van dit arrest volgt dat Unieburgers en hun familieleden die als zodanig onder richtlijn 2004/38 vallen, zich wat de duur van de verwijderingsprocedure betreft niet in een situatie bevinden die vergelijkbaar is met die van derdelanders tegen wie op grond van richtlijn 2008/115 een terugkeerprocedure loopt, zodat het niet gerechtvaardigd is om al deze personen wat de maximumduur van de bewaring met het oog op verwijdering betreft, op dezelfde manier te behandelen. Hieruit volgt dat een maximumbewaringsduur voor Unieburgers en hun familieleden die in die hoedanigheid onder richtlijn 2004/38 vallen, zoals de maximumduur in de regeling in het hoofdgeding, verdergaat dan noodzakelijk is om het nagestreefde doel te bereiken ».

Ten aanzien van de preventieve maatregelen ter voorkoming van het risico op onderduiken

B.5.1. Het zevenveertigste, achtenveertigste en eenenvijftigste middel aangevoerd door de verzoekende partijen in de zaak nr. 6755 hebben betrekking op de voormelde artikelen 44*quater*, 44*quinquies* en 44*sexies*.

B.5.2. Artikel 44*quater*, ingevoegd in de wet van 15 december 1980 bij artikel 28 van de wet van 24 februari 2017, bepaalt dat « preventieve maatregelen » kunnen worden opgelegd aan de burger van de Unie of zijn familielid aan wie het bevel is afgegeven om het grondgebied te verlaten, vooraleer de termijn is verstreken waarbinnen hij het grondgebied van het Rijk moet verlaten, teneinde « elk risico op onderduiken [...] te vermijden ». Artikel 44*quinquies*, ingevoegd in de wet van 15 december 1980 bij artikel 29 van de wet van 24 februari 2017, bepaalt in paragraaf 1, 3^o, ervan dat de minister of zijn gemachtigde alle nodige maatregelen neemt tot uitvoering van het bevel om het grondgebied te verlaten wanneer, met name, de betrokken vreemdeling de opgelegde preventieve maatregelen niet heeft nageleefd. Artikel 44*sexies*, ingevoegd in de wet van 15 december 1980 bij artikel 30 van de wet van 24 februari 2017, bepaalt dat « om elk risico op onderduiken te vermijden », « preventieve maatregelen » kunnen worden opgelegd aan de burger van de Unie of zijn familielid wanneer, na het verstrijken van de termijn of bij ontstentenis van een termijn, de gedwongen verwijdering tijdelijk wordt uitgesteld door de minister of zijn gemachtigde. De artikelen 44*quater* en 44*sexies* machtigen de Koning ertoe die preventieve maatregelen te bepalen bij een in de Ministerraad overlegd besluit. Artikel 44*sexies* bepaalt daarnaast dat de minister of zijn gemachtigde de betrokkene een verblijfplaats kan aanwijzen tijdens de tenuitvoerlegging van die maatregel.

Wat betreft het zevenveertigste en achtenveertigste middel in de zaak nr. 6755

B.6.1. In het zevenveertigste en achtenveertigste middel verwijten de verzoekende partijen in de zaak nr. 6755 de bestreden bepalingen de Koning ertoe te machtigen preventieve maatregelen in te voeren, die het vrij verkeer van de burgers van de Unie beperken, beperkingen waarin de richtlijn 2004/38/EG niet voorziet. Zij verwijten die bepalingen in hoofdzaak het begrip « risico op onderduiken » niet te definiëren. Zij zijn van mening dat die bepalingen derhalve in strijd zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 20 en 21 van het VWEU, met het beginsel van rechtszekerheid, met artikel 5 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met de artikelen 6 en 52, lid 3, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

B.6.2. De artikelen 20 en 21 van het VWEU bepalen :

« Art. 20. 1. Er wordt een burgerschap van de Unie ingesteld. Burger van de Unie is een ieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit. Het burgerschap van de Unie komt naast het nationale burgerschap doch komt niet in de plaats daarvan.

2. De burgers van de Unie genieten de rechten en hebben de plichten die bij de Verdragen zijn bepaald. Zij hebben, onder andere,

a) het recht zich vrij op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en er vrij te verblijven;

[...]

Art. 21. 1. Iedere burger van de Unie heeft het recht vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij de Verdragen en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld.

[...] ».

B.6.3. Artikel 5 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt :

« 1. Eenieder heeft recht op persoonlijke vrijheid en veiligheid. Niemand mag van zijn vrijheid worden beroofd, behalve in de navolgende gevallen en langs wettelijke weg :

[...]

f) in het geval van rechtmatige arrestatie of gevangenhouding van personen ten einde hen te beletten op onrechtmatige wijze het land binnen te komen, of indien tegen hen een uitwijzings- of uitleveringsprocedure hangende is.

[...] ».

B.6.4. De artikelen 6 en 52, lid 3, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie bepalen :

« Artikel 6

Eenieder heeft recht op vrijheid en veiligheid van zijn persoon ».

« Artikel 52

3. Voorzover dit handvest rechten bevat die corresponderen met rechten die zijn gegarandeerd door het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, zijn de inhoud en reikwijdte ervan dezelfde als die welke er door genoemd verdrag aan worden toegekend. Deze bepaling verhindert niet dat het recht van de Unie een ruimere bescherming biedt ».

B.7.1. Uit het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 22 juni 2021 in antwoord op de door het Hof gestelde prejudiciële vragen blijkt dat het feit, voor een lidstaat, dat wordt voorzien in regels die van toepassing zijn in het kader van de afgifte van een bevel tot het verlaten van het grondgebied aan de burgers van de Unie en aan hun familieleden, die identiek zijn aan de regels die van toepassing zijn op de terugkeer van de onderdanen van derde landen, regels die tot gevolg kunnen hebben de vrijheid van verkeer en van verblijf van de betrokkene te beperken gedurende de termijn die hem wordt opgelegd om het grondgebied te verlaten, op zich niet strijdig is met het recht van de Unie, op voorwaarde dat die regels zelf in overeenstemming zijn met het recht van de Unie.

B.7.2. In dat verband is met name vereist dat de maatregelen die van toepassing zijn op de burgers van de Unie en op hun familieleden die het voorwerp uitmaken van een terugkeerprocedure niet minder gunstig zijn dan die welke gelden voor de onderdanen van derde landen die het voorwerp uitmaken van een terugkeerprocedure. Uit de parlementaire voorbereiding die wordt aangehaald in B.1.2 blijkt dat de doelstelling van de bestreden bepalingen erin bestaat de burgers van de Unie en hun familieleden een verwijderingsregeling te waarborgen die niet minder gunstig is dan die welke de onderdanen van derde landen genieten. Er kan derhalve geen sprake van zijn om, ten aanzien van de burgers van de Unie en hun familieleden, in preventieve maatregelen te voorzien die de vrijheid van verkeer en van verblijf in grotere mate beperken dan die waarin de reglementering ten aanzien van de onderdanen van derde landen voorziet. Het staat aan de Koning, onder het toezicht van de bevoegde rechtscolleges, de machtiging voor het nemen van preventieve maatregelen ten uitvoer te leggen en daarbij die vereiste in acht te nemen.

B.8.1. Bovendien is het, voor zover de preventieve maatregelen tot doel of tot gevolg hebben de vrijheid van verkeer en van verblijf te beperken van de Europese burger of van zijn familielid ten aanzien van wie een beslissing tot beëindiging van het verblijf is genomen om redenen van openbare orde of van openbare veiligheid, eveneens vereist dat zij voldoen aan de algemene beginselen waarin artikel 27 van de richtlijn 2004/38/EG voorziet.

B.8.2. Artikel 27 van de richtlijn 2004/38/EG bepaalt :

« 1. Onverminderd het bepaalde in dit hoofdstuk kunnen de lidstaten de vrijheid van verkeer en verblijf van burgers van de Unie en hun familieleden, ongeacht hun nationaliteit, beperken om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid. Deze redenen mogen niet voor economische doeleinden worden aangevoerd.

2. De om redenen van openbare orde of openbare veiligheid genomen maatregelen moeten in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel en uitsluitend gebaseerd zijn op het gedrag van betrokkene. Strafrechtelijke veroordelingen vormen als zodanig geen reden voor deze maatregelen.

Het gedrag moet een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormen. Motiveringen die los staan van het individuele geval of die verband houden met algemene preventieve redenen mogen niet worden aangevoerd.

[...] ».

B.9.1. Het is juist dat, zoals de verzoekende partijen opmerken, het Hof van Justitie, in antwoord op de prejudiciële vraag zoals die door het Hof was verwoord, de omstandigheid vermeldt dat de onderzochte preventieve maatregelen worden genomen in de context van een beslissing tot verwijdering om redenen van openbare orde of openbare veiligheid, terwijl die maatregelen in sommige omstandigheden kunnen worden uitgevoerd ten aanzien van Europese burgers of hun familieleden die het voorwerp uitmaken van een terugkeerprocedure die niet is gemotiveerd door redenen van openbare orde of openbare veiligheid.

Er dient evenwel te worden opgemerkt dat artikel 15 van dezelfde richtlijn bepaalt :

« 1. De procedures van de artikelen 30 en 31 zijn van overeenkomstige toepassing op besluiten ter beperking van het vrij verkeer van burgers van de Unie of hun familieleden die worden genomen om andere redenen dan openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid.

[...] ».

In verband met die bepaling heeft het Hof van Justitie geoordeeld dat « de mogelijkheid voor het gastland om het verblijf van een burger van de Unie krachtens artikel 6 van richtlijn 2004/38 te beëindigen wanneer hij reeds drie maanden op het grondgebied van die lidstaat heeft verbleven » een « nuttige werking » moet hebben, zodat de burger van de Unie die het voorwerp uitmaakt van een maatregel tot beëindiging van het verblijf ertoe wordt gebracht « zijn verblijf op dat grondgebied daadwerkelijk en effectief [te beëindigen] » (HvJ, grote kamer, 22 juni 2021, C-719/19, *FS tegen Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*).

B.9.2. Uit hetgeen voorafgaat, vloeit voort dat maatregelen die het vrij verkeer van de burgers van de Unie of van hun familieleden beperken, kunnen worden genomen om andere redenen dan redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid, met inachtneming van de bepalingen van de voormelde richtlijn. Daar het Hof van Justitie in het arrest van 22 juni 2021, gewezen in antwoord op de door het Hof gestelde prejudiciële vragen, heeft geoordeeld dat het recht van de Unie zich als dusdanig niet ertegen verzet dat de nationale regels die van toepassing zijn in het kader van de tenuitvoerlegging van een beslissing tot verwijdering van de burgers van de Unie en van hun familieleden, zijn geïnspireerd op die welke van toepassing zijn in het kader van de tenuitvoerlegging van een beslissing tot verwijdering van onderdanen van derde landen, dient, ten aanzien van de verenigbaarheid van de in het geding zijnde bepalingen met het recht van de Unie, in zoverre zij de Koning ertoe machtigen te voorzien in preventieve maatregelen ter voorkoming van het risico op onderduiken, geen onderscheid te worden gemaakt naar gelang van de reden waarom het verblijf wordt beëindigd.

B.10.1. Uit hetgeen voorafgaat, vloeit voort dat de bestreden bepalingen, in zoverre zij de Koning ertoe machtigen de preventieve maatregelen ter voorkoming van het risico op onderduiken die kunnen worden opgelegd aan de Europese burgers en hun familieleden te bepalen, op zich niet in strijd zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 20 en 21 van het VWEU. Voor het overige komt het de Koning toe, onder het toezicht van de bevoegde rechter, die machtiging ten uitvoer te leggen met inachtneming van de voorwaarden die zijn opgelegd bij de voormelde richtlijn 2004/38/EG.

B.10.2. In dat verband zij opgemerkt dat die preventieve maatregelen, daar zij ertoe strekken de beëindiging van het verblijf van de betrokken persoon effectief te maken, niet tot gevolg kunnen hebben de Europese burger of zijn familielid te verhinderen het grondgebied te verlaten en eventueel er terug te keren, gedurende de termijn die hem is opgelegd om het bevel tot het verlaten van het grondgebied ten uitvoer te leggen, teneinde zijn terugkeer naar zijn land van herkomst te regelen.

B.11.1. Ten aanzien van de grief van de verzoekende partijen die is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het beginsel van rechtszekerheid, dient te worden verwezen naar de definitie van het begrip « risico op onderduiken » ingevoegd in artikel 1, § 1, 11°, van de wet van 15 december 1980 bij artikel 4 van de wet van 21 november 2017 « tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en van de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen » :

« risico op onderduiken : het feit dat er redenen bestaan om aan te nemen dat een vreemdeling die het voorwerp uitmaakt van een verwijderingsprocedure, een procedure voor toekenning van internationale bescherming of een procedure tot vaststelling van of tot overdracht naar de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming, met het oog op de criteria die opgesomd worden in § 2 zal onderduiken ».

Er dient eveneens te worden verwezen naar paragraaf 2 van die bepaling, ingevoegd bij hetzelfde artikel, die preciseert :

« Het in paragraaf 1, 11°, bedoelde risico op onderduiken moet actueel en reëel zijn. Het wordt na een individueel onderzoek en op basis van een of meer volgende objectieve criteria vastgesteld, rekening houdend met alle omstandigheden die eigen zijn aan elk geval :

1° de betrokkene heeft na zijn illegale binnenkomst of tijdens zijn illegaal verblijf geen verblijfsaanvraag ingediend, of heeft zijn verzoek om internationale bescherming niet binnen de door deze wet voorziene termijn gedaan;

2° de betrokkene heeft in het kader van een procedure voor internationale bescherming, verblijf, verwijdering of terugnrijving valse of misleidende informatie of valse of vervalste documenten gebruikt, of heeft fraude gepleegd of andere onwettige middelen gebruikt;

3° de betrokkene werkt niet mee of heeft niet meegewerkt in het kader van zijn betrekkingen met de overheden die belast zijn met de uitvoering van en/of het toezicht op de naleving van de reglementering inzake de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen;

4° de betrokkene heeft duidelijk gemaakt dat hij zich niet aan een van de volgende maatregelen wil houden of heeft zich reeds niet aan een van deze maatregelen gehouden :

a) een overdrachts-, terugnrijvings- of verwijderingsmaatregel;

b) een inreisverbod dat noch opgeheven, noch opgeschort is;

c) een minder dwingende maatregel dan een vrijheidsberovende maatregel die erop gericht is om zijn overdracht, terugnrijving of zijn verwijdering te garanderen, ongeacht of het om een vrijheidsbeperkende maatregel of een andere maatregel gaat;

d) een vrijheidsbeperkende maatregel die erop gericht is om de openbare orde of de nationale veiligheid te garanderen;

e) een door een andere lidstaat genomen maatregel die gelijkwaardig is aan de maatregelen bedoeld in a), b), c) of d);

5° de betrokkene maakt het voorwerp uit van een inreisverbod in het Rijk en/of in een andere lidstaat dat noch opgeheven, noch opgeschort werd;

6° de betrokkene heeft onmiddellijk na het voorwerp te hebben uitgemaakt van een beslissing tot weigering van binnenkomst of verblijf of een beslissing die een einde heeft gemaakt aan zijn verblijf, of onmiddellijk na het voorwerp te hebben uitgemaakt van een terugnrijvings- of verwijderingsmaatregel, een nieuwe verblijfsaanvraag of een nieuw verzoek om internationale bescherming ingediend;

7° terwijl hij in verband met dat punt ondervraagd werd, heeft de betrokkene verborgen dat hij zijn vingerafdrukken reeds heeft gegeven in een andere Staat die gebonden is door de Europese reglementering met betrekking tot de bepaling van de Staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming, na een verzoek om internationale bescherming te hebben ingediend;

8° de betrokkene heeft in het Rijk of in een of meerdere andere lidstaten meerdere verzoeken om internationale bescherming en/of verblijfsaanvragen ingediend, die aanleiding hebben gegeven tot een negatieve beslissing of die niet tot de afgifte van een verblijfstitel hebben geleid;

9° terwijl hij in verband met dat punt ondervraagd werd, heeft de betrokkene verborgen dat hij vroeger reeds een verzoek om internationale bescherming heeft ingediend in een andere staat die gebonden is door de Europese reglementering met betrekking tot de bepaling van de staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming;

10° de betrokkene heeft verklaard of uit zijn dossier blijkt dat hij voor andere doeleinden dan de doeleinden waarvoor hij een verzoek om internationale bescherming of een verblijfsaanvraag heeft ingediend naar het Rijk gekomen is;

11° de betrokkene maakt het voorwerp uit van een geldboete omdat hij een kennelijk onrechtmatig beroep heeft ingediend bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen ».

B.11.2. Hoewel het juist is dat, bij de aanneming van de bestreden bepalingen, de definitie van het « risico op onderduiken » vervat in artikel 1, 11°, van de wet van 15 december 1980 alleen de vreemdelingen die onderdaan zijn van derde landen vermeldde, maakt de aanneming van de voormelde bepalingen kort na de bestreden bepalingen en voordat die laatste door de Koning ten uitvoer zijn gelegd, een einde aan het risico van rechtsonzekerheid dat door de verzoekende partijen wordt aangeklaagd.

B.12. Ten slotte kunnen de « preventieve maatregelen » waarvan de inhoud door de Koning vermag te worden bepaald, geen vrijheidsberoving vormen. Die « preventieve maatregelen » zijn immers soortgelijk aan die waarin kan worden voorzien voor de onderdanen van derde landen en kunnen, zoals is vermeld in B.7.2, niet minder gunstig zijn dan die laatstgenoemde. De preventieve maatregelen die ten uitvoer kunnen worden gelegd ten aanzien van onderdanen van derde landen bestaan, krachtens artikel 110^{quaterdecies} van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 « betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en verwijdering van vreemdelingen », in de verplichting om zich regelmatig aan te melden bij de overheden, de verplichting om een geldbedrag als waarborg te storten of de verplichting een kopie van zijn identiteitsdocumenten over te leggen. Dergelijke maatregelen staan los van een vrijheidsberoving door arrestatie of gevangenhouding in de zin van artikel 5 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 6 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, zodat die bepalingen daarop niet van toepassing zijn. Dezelfde overwegingen laten toe te besluiten dat de aan de Koning verleende bevoegdheid voldoende afgebakend is.

B.13. Het zevenenveertigste en het achtenveertigste middel zijn niet gegrond.

Wat betreft het eenenvijftigste middel in de zaak nr. 6755

B.14. In het eenenvijftigste middel verwijten de verzoekende partijen in de zaak nr. 6755 de bestreden artikelen 29 en 30 dat zij minderjarigen kunnen treffen, zonder dat de overheid wordt opgelegd rekening te houden met hun hoger belang, hetgeen een schending zou inhouden van de artikelen 10, 11 en 22^{bis} van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met de artikelen 24 en 51 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en met de artikelen 3, 9, 12 en 40, lid 1, van het Verdrag inzake de rechten van het kind.

B.15.1. Bij het nemen van de beslissing en de uitvoering van de maatregelen waarin de bestreden bepalingen voorzien, dient de overheid, krachtens artikel 22^{bis}, vierde lid, van de Grondwet, het belang van de eventueel betrokken kinderen in aanmerking te nemen, ook bij ontstentenis van een uitdrukkelijke bepaling in die zin.

B.15.2. Het eenenvijftigste middel is niet gegrond.

Ten aanzien van de vasthouding van de burgers van de Unie en van hun familieleden

B.16.1. Het derde onderdeel van het vijftigste middel aangevoerd door de verzoekende partijen in de zaak nr. 6755 heeft betrekking op het voormelde artikel 44^{septies}. De verzoekende partijen verwijten die bepaling toe te laten burgers van de Unie en hun familieleden vast te houden teneinde de tenuitvoerlegging van het bevel het grondgebied te verlaten te waarborgen voor een periode van maximaal acht maanden, hetgeen een onverantwoorde gelijke behandeling invoert, ten aanzien van de duur van de vasthouding, tussen de burgers van de Unie en hun familieleden, enerzijds, en de onderdanen van derde landen, anderzijds.

B.16.2. Zoals het Hof van Justitie heeft opgemerkt in zijn arrest van 22 juni 2021 gewezen in antwoord op de door het Hof gestelde vragen, « [bevinden] Unieburgers en hun familieleden die als zodanig onder richtlijn 2004/38 vallen, zich wat de duur van de verwijderingsprocedure betreft niet in een situatie [...] die vergelijkbaar is met die van derdelanders tegen wie op grond van richtlijn 2008/115 een terugkeerprocedure loopt, zodat het niet gerechtvaardigd is om al deze personen wat de maximumduur van de bewaring met het oog op verwijdering betreft, op dezelfde manier te behandelen » (punt 72).

B.16.3. In tegenstelling tot wat de Ministerraad aanvoert, kan uit het voormelde arrest van het Hof van Justitie niet worden afgeleid dat, voor wat de familieleden van een Unieburger betreft, een onderscheid moet worden gemaakt naargelang die familieleden Unieburger zijn dan wel onderdaan van een derde land.

B.17. Het derde onderdeel van het vijftigste middel is gegrond.

In artikel 44^{septies}, § 1, laatste lid, van de wet van 15 december 1980, ingevoegd bij artikel 31 van de wet van 24 februari 2017, dient de zin « In de gevallen waarin dit noodzakelijk is voor de bescherming van de openbare orde of de nationale veiligheid, kan de vasthouding telkens met een maand worden verlengd, evenwel zonder dat de totale duur van de vasthouding meer dan acht maanden mag bedragen » te worden vernietigd.

Het komt aan de wetgever toe om, indien hij dit noodzakelijk acht omwille van de openbare orde of de nationale veiligheid, een maximumduur voor de verlenging van de termijn van vijf maanden te bepalen, die in overeenstemming is met de door het Hof van Justitie gestelde vereisten.

Om die redenen,

het Hof

- vernietigt in artikel 44^{septies}, § 1, laatste lid, van de wet van 15 december 1980 « betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen », ingevoegd bij artikel 31 van de wet van 24 februari 2017 « tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, met het doel de bescherming van de openbare orde en de nationale veiligheid te versterken », de zin : « In de gevallen waarin dit noodzakelijk is voor de bescherming van de openbare orde of de nationale veiligheid, kan de vasthouding telkens met een maand worden verlengd, evenwel zonder dat de totale duur van de vasthouding meer dan acht maanden mag bedragen. »;

- verwerpt de beroepen voor het overige.

Aldus gewezen in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 23 december 2021.

De griffier,

F. Meersschaut

De voorzitter,

F. Daoût

VERFASSUNGSGERICHTSHOF

[2021/206151]

Auszug aus dem Entscheid Nr. 187/2021 vom 23. Dezember 2021

Geschäftsverzeichnisnummern 6749 und 6755

In Sachen: Klagen auf völlige oder teilweise Nichtigerklärung des Gesetzes vom 24. Februar 2017 « zur Abänderung des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern im Hinblick auf die Verstärkung des Schutzes der öffentlichen Ordnung und der nationalen Sicherheit », erhoben von der Kammer der französischsprachigen und deutschsprachigen Rechtsanwaltschaften und von der VoG « Association pour le droit des Etrangers » und anderen.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten P. Nihoul und L. Lavrysen, den Richtern J.-P. Moerman, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne, D. Pieters und S. de Bethune, und dem emeritierten Präsidenten F. Daoût gemäß Artikel 60bis des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, unter Assistenz des Kanzlers F. Meersschaut, unter dem Vorsitz des emeritierten Präsidenten F. Daoût,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

I. Gegenstand der Klagen und Verfahren

a. Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 19. Oktober 2017 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 20. Oktober 2017 in der Kanzlei eingegangen ist, erhob die Kammer der französischsprachigen und deutschsprachigen Rechtsanwaltschaften, unterstützt und vertreten durch RÄin S. Sarolea und RA J. Hardy, in Wallonisch-Brabant zugelassen, Klage auf völlige oder teilweise (Artikel 5 bis 52) Nichtigerklärung des Gesetzes vom 24. Februar 2017 « zur Abänderung des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern im Hinblick auf die Verstärkung des Schutzes der öffentlichen Ordnung und der nationalen Sicherheit » (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 19. April 2017).

b. Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 19. Oktober 2017 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 23. Oktober 2017 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben Klage auf völlige oder teilweise (Artikel 5, 6, 12 bis 14, 17 bis 19, 21, 22, 24 bis 26, 28 bis 31, 33, 34, 37, 41 und 45) Nichtigerklärung desselben Gesetzes: die VoG « Association pour le droit des Etrangers », die VoG « Coordination et Initiatives pour et avec les Réfugiés et Etrangers », die VoG « Ligue des Droits de l'Homme » und die VoG « Vluchtelingenwerk Vlaanderen », unterstützt und vertreten durch RÄin M. Van den Broeck und RÄin P. Delgrange, in Brüssel zugelassen, und RÄin C. Driesen, in Antwerpen zugelassen.

Diese unter den Nummern 6749 und 6755 ins Geschäftsverzeichnis des Gerichtshofes eingetragenen Rechtssachen wurden verbunden.

In seinem Zwischenentscheid Nr. 112/2019 vom 18. Juli 2019, veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 26. August 2019, hat der Verfassungsgerichtshof dem Gerichtshof der Europäischen Union folgende Vorabentscheidungsfragen gestellt:

« 1. Sind das Recht der Union und insbesondere die Artikel 20 und 21 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und die Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 ' über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG ' dahin auszulegen, dass sie nationalen Rechtsvorschriften entgegenstehen, die auf Unionsbürger und ihre Familienmitglieder ähnliche Bestimmungen anwenden wie diejenigen, die bezüglich der Drittstaatsangehörigen die Umsetzung von Artikel 7 Absatz 3 der Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 ' über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger ' darstellen, das heißt Bestimmungen, mit denen der Unionsbürger oder sein Familienmitglied gezwungen werden kann, sich an präventive Maßnahmen zur Vermeidung einer Fluchtgefahr während der Frist, die ihm zum Verlassen des Staatsgebiets gewährt wurde, nachdem ein Beschluss zur Beendigung des Aufenthaltsrechts aus Gründen der öffentlichen Ordnung ergangen ist, oder während der Verlängerung dieser Frist zu halten? »

2. Sind das Recht der Union und insbesondere die Artikel 20 und 21 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und die Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 ' über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG ' dahin auszulegen, dass sie nationalen Rechtsvorschriften entgegenstehen, die auf Unionsbürger und ihre Familienmitglieder, die sich nicht an einen Beschluss zur Beendigung des Aufenthaltsrechts aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder der öffentlichen Sicherheit gehalten haben, die gleiche Bestimmung anwenden, die auf Drittstaatsangehörige in der gleichen Situation angewandt wird, was die Höchstdauer der Festhaltung zu Zwecken der Entfernung betrifft, das heißt acht Monate? ».

In seinem Urteil vom 22. Juni 2021 in der Rechtssache C-718/19 hat der Gerichtshof der Europäischen Union auf die Fragen geantwortet.

(…)

II. Rechtliche Würdigung

(…)

In Bezug auf die angefochtenen Bestimmungen

B.1.1. Durch die Artikel 28, 29, 30, 31 und 32 des Gesetzes vom 24. Februar 2017 « zur Abänderung des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern im Hinblick auf die Verstärkung des Schutzes der öffentlichen Ordnung und der nationalen Sicherheit » (nachstehend: Gesetz vom 24. Februar 2017) werden in das Gesetz vom 15. Dezember 1980 « über die Einreise ins

Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern » (nachstehend: Gesetz vom 15. Dezember 1980) die Artikel 44*quater* bis 44*octies* eingefügt, die bestimmen:

« Art. 44*quater*. Solange die in Artikel 44*ter* erwähnte Frist läuft, darf der Unionsbürger beziehungsweise sein Familienmitglied nicht unter Zwang entfernt werden.

Um eine Flucht während der in Artikel 44*ter* erwähnten Frist zu vermeiden, können dem Unionsbürger beziehungsweise seinem Familienmitglied präventive Maßnahmen auferlegt werden. Der König ist befugt, diese Maßnahmen durch einen im Ministerrat beratenen Erlass zu bestimmen ».

« Art. 44*quinquies*. § 1. Der Minister oder sein Beauftragter ergreift alle erforderlichen Maßnahmen, um die Anweisung das Staatsgebiet zu verlassen auszuführen, wenn:

1. dem Unionsbürger oder seinem Familienmitglied keine Frist für das Verlassen des Staatsgebiets des Königreichs gewährt worden ist,

2. der Unionsbürger oder sein Familienmitglied das Staatsgebiet des Königreichs nicht binnen der ihm gewährten Frist verlassen hat,

3. bei dem Unionsbürger oder seinem Familienmitglied vor Ablauf der gewährten Frist für das Verlassen des Staatsgebiets des Königreichs eine Fluchtgefahr besteht, der Betreffende die auferlegten präventiven Maßnahmen nicht eingehalten hat oder er eine Bedrohung für die öffentliche Ordnung oder die nationale Sicherheit darstellt.

§ 2. Widersetzt sich der Unionsbürger beziehungsweise sein Familienmitglied seiner Entfernung oder stellt der Betreffende während seiner Entfernung eine Gefahr dar, wird seine Rückführung vorgenommen, gegebenenfalls unter Begleitung. Unter Berücksichtigung der Artikel 1 und 37 des Gesetzes vom 5. August 1992 über das Polizeiamt dürfen dann Zwangsmaßnahmen gegen ihn ergriffen werden.

Wird die Entfernung auf dem Luftweg ausgeführt, werden die Maßnahmen gemäß den gemeinsamen Leitlinien für Rückführungen auf dem Luftweg - Anhang zur Entscheidung 2004/573/EG - ergriffen.

§ 3. Der König bestimmt durch einen im Ministerrat beratenen Erlass die Instanz, die mit der Kontrolle der Maßnahmen zur Rückführung beauftragt ist, und legt die Modalitäten dieser Kontrolle fest. Diese Instanz ist unabhängig von den in Sachen Entfernung zuständigen Behörden ».

« Art. 44*sexies*. Wenn es die jeweiligen Umstände des Einzelfalls rechtfertigen, kann der Minister oder sein Beauftragter die Entfernung vorübergehend aufschieben. Er setzt den Betreffenden davon in Kenntnis.

Um eine Flucht zu vermeiden, können dem Unionsbürger beziehungsweise seinem Familienmitglied präventive Maßnahmen auferlegt werden. Der König ist befugt, diese Maßnahmen durch einen im Ministerrat beratenen Erlass zu bestimmen.

Für die Zeit, die für die Ausführung dieser Maßnahme notwendig ist, kann der Minister oder sein Beauftragter dem Unionsbürger beziehungsweise seinem Familienmitglied in denselben Fällen einen Aufenthaltsort zuweisen ».

« Art. 44*septies*. § 1. Wenn Gründe der öffentlichen Ordnung, der nationalen Sicherheit oder der Volksgesundheit dies erfordern und wenn keine anderen weniger intensiven Maßnahmen wirksam angewandt werden können, können Unionsbürger und ihre Familienmitglieder im Hinblick auf die Gewährleistung der Ausführung der Entfernungsmaßnahme für die Zeit, die für die Ausführung der Maßnahme unbedingt notwendig ist, festgehalten werden, ohne dass die Dauer der Festhaltung zwei Monate überschreiten darf.

Der Minister oder sein Beauftragter kann jedoch die Dauer dieser Festhaltung um Zeiträume von jeweils zwei Monaten verlängern, wenn die nötigen Schritte zur Entfernung des Ausländers binnen sieben Werktagen nach Festhaltung des Unionsbürgers beziehungsweise seines Familienmitglieds unternommen worden sind, wenn sie mit der erforderlichen Sorgfalt fortgeführt werden und wenn die effektive Entfernung des Betreffenden binnen einer annehmbaren Frist immer noch möglich ist.

Nach einer ersten Verlängerung kann der Beschluss, die Dauer der Festhaltung zu verlängern, nur noch vom Minister gefasst werden.

Nach fünf Monaten muss der Unionsbürger beziehungsweise sein Familienmitglied freigelassen werden. Wenn der Schutz der öffentlichen Ordnung oder die nationale Sicherheit es erfordert, kann die Festhaltung jeweils um einen Monat verlängert werden, ohne dass dadurch die Gesamtdauer der Festhaltung acht Monate überschreiten darf.

§ 2. Der in § 1 erwähnte Unionsbürger beziehungsweise sein darin erwähntes Familienmitglied kann gemäß Artikel 71 und folgenden gegen den Beschluss zu seiner Festhaltung Einspruch einlegen ».

« Art. 44*octies*. Folgende Personen dürfen nicht an den Orten im Sinne von Artikel 74/8 § 2 festgehalten werden:

1. unbegleitete minderjährige Unionsbürger,

2. unbegleitete minderjährige Familienmitglieder eines Unionsbürgers,

3. Familien von Unionsbürgern, wenn mindestens eins der Familienmitglieder minderjährig ist ».

B.1.2. In der Begründung zu diesen Bestimmungen ist angegeben, dass sie es « ermöglichen, die Maßnahmen, die gegenüber Unionsbürgern und ihren Familienmitgliedern ergriffen werden können, um ihre Entfernung aus dem Staatsgebiet des Königreichs sicherzustellen, im Sinne der Transparenz und Rechtssicherheit klarer zu fassen », dass diese Bestimmungen « eine wirksame Politik zur Entfernung von Unionsbürgern und ihren Familienmitgliedern sicherstellen sollen, und zwar in einer Art und Weise, dass sie human ist und unter vollständiger Achtung ihrer Grundrechte und ihrer Würde erfolgt » und dass « das Ziel ist, für Unionsbürger und ihre Familienmitglieder eine Entfernungsregelung zu gewährleisten, die nicht ungünstiger ist als diejenige, die für Drittstaatsangehörige gilt » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2016-2017, DOC 54-2215/001, SS. 37-38; DOC 54-2215/003, S. 4).

In Bezug auf das Urteil des Gerichtshofes der Europäischen Union vom 22. Juni 2021 in der Rechtssache C-718/19

B.2.1. Die klagenden Parteien machen geltend, dass die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit der Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 « über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG » (nachstehend: Richtlinie 2004/38/EG) mit dem Recht der Bürger Europas auf Freizügigkeit und mit den Artikeln 105 und 108 der Verfassung durch Artikel 44^{quater} des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 verletzt würden, da es nach dem europäischen Recht nicht erlaubt sei, den Unionsbürgern und ihren Familienmitgliedern während der für das Verlassen des Staatsgebiets eingeräumten Frist präventive Maßnahmen aufzuerlegen, um eine Flucht zu vermeiden.

B.2.2. Außerdem bemängeln die klagenden Parteien, dass Artikel 44^{septies} des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 übermäßig lange und somit unverhältnismäßige Zeiträume für die Inhaftierung vorsehe und keine klaren Kriterien vorsehe, mit denen objektiv bestimmt werden könne, welches die für die Ausführung der Maßnahme notwendige Zeit und was eine sorgfältige Bearbeitung seitens der mit der Ausführung beauftragten Behörde sei.

B.3.1. In seinem Entscheid Nr. 112/2019 vom 18. Juli 2019 hat der Gerichtshof geurteilt:

« B.60.1. Die Rückführungsrichtlinie, die nicht auf Unionsbürger und ihre Familienmitglieder anwendbar ist, sondern auf illegal aufhältige Drittstaatsangehörige, sieht vor, dass die Mitgliedstaaten den Ausländern, denen eine Anweisung, das Staatsgebiet zu verlassen, ausgestellt worden ist, bestimmte Verpflichtungen zur ' Vermeidung einer Fluchtgefahr ' auferlegt werden können (Art. 7). Diese Verpflichtungen können eine regelmäßige Meldepflicht bei den Behörden, die Hinterlegung einer angemessenen finanziellen Sicherheit, das Einreichen von Papieren oder die Verpflichtung, sich an einem bestimmten Ort aufzuhalten, sein. Artikel 3 Nr. 7 derselben Richtlinie definiert die ' Fluchtgefahr ' als ' das Vorliegen von Gründen im Einzelfall, die auf objektiven, gesetzlich festgelegten Kriterien beruhen und zu der Annahme Anlass geben, dass sich Drittstaatsangehörige einem Rückkehrverfahren durch Flucht entziehen könnten '.

Hingegen enthält die Richtlinie 2004/38/EG, die auf Unionsbürger und ihre Familienmitglieder anwendbar ist, keine Bestimmung über Maßnahmen, die in Bezug auf diese Ausländer während der ihnen eingeräumten Frist, um das Staatsgebiet zu verlassen, ergriffen werden könnten, um eine Fluchtgefahr zu vermeiden, wenn beschlossen wurde, ihnen das Aufenthaltsrecht zu entziehen ».

Und:

« B.65.1. Die angefochtene Bestimmung gibt für Bürger der Europäischen Union und ihre Familienmitglieder die Regelung wieder, die in Artikel 74/5 § 3 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 für Drittstaatsangehörige vorgesehen ist. Sie führt auf diese Weise eine Gleichbehandlung der Unionsbürger und ihrer Familienmitglieder mit allen anderen Ausländern ein, die in irgendeinem Staat der Welt entfernt werden sollen, insbesondere, was die Höchstdauer der Freiheitsentziehung für die Zwecke der Entfernung betrifft ».

B.3.2. Folglich hat er mit demselben Entscheid dem Gerichtshof der Europäischen Union die folgenden Fragen gestellt:

« 1. Sind das Recht der Union und insbesondere die Artikel 20 und 21 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und die Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 ' über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG ' dahin auszulegen, dass sie nationalen Rechtsvorschriften entgegenstehen, die auf Unionsbürger und ihre Familienmitglieder ähnliche Bestimmungen anwenden wie diejenigen, die bezüglich der Drittstaatsangehörigen die Umsetzung von Artikel 7 Absatz 3 der Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 ' über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger ' darstellen, das heißt Bestimmungen, mit denen der Unionsbürger oder sein Familienmitglied gezwungen werden kann, sich an präventive Maßnahmen zur Vermeidung einer Fluchtgefahr während der Frist, die ihm zum Verlassen des Staatsgebiets gewährt wurde, nachdem ein Beschluss zur Beendigung des Aufenthaltsrechts aus Gründen der öffentlichen Ordnung ergangen ist, oder während der Verlängerung dieser Frist zu halten?

2. Sind das Recht der Union und insbesondere die Artikel 20 und 21 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und die Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 ' über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG ' dahin auszulegen, dass sie nationalen Rechtsvorschriften entgegenstehen, die auf Unionsbürger und ihre Familienmitglieder, die sich nicht an einen Beschluss zur Beendigung des Aufenthaltsrechts aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder der öffentlichen Sicherheit gehalten haben, die gleiche Bestimmung anwenden, die auf Drittstaatsangehörige in der gleichen Situation angewandt wird, was die Höchstdauer der Festhaltung zu Zwecken der Entfernung betrifft, das heißt acht Monate? ».

B.3.3. In Erwartung der Antworten des Gerichtshofes der Europäischen Union hat der Gerichtshof sich die Entscheidung über den siebenundvierzigsten, achtundvierzigsten und einundfünfzigsten Klagegrund sowie über den dritten Teil des fünfzigsten Klagegrunds in der Rechtssache Nr. 6755 vorbehalten.

B.4.1. Mit ihrem Urteil vom 22. Juni 2021 in Sachen *Ordre des barreaux francophones et germanophone u.a. gegen Conseil des ministres* (C-718/19) hat die Große Kammer des Gerichtshofes der Europäischen Union auf diese Fragen wie folgt geantwortet:

« Die Art. 20 und 21 AEUV sowie die Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG sind dahin auszulegen, dass

- sie einer nationalen Regelung nicht entgegenstehen, die auf Unionsbürger und ihre Familienangehörigen innerhalb der ihnen für das Verlassen des Hoheitsgebiets des Aufnahmemitgliedstaats nach einer gegen sie aus Gründen der öffentlichen Ordnung ergangenen Ausweisungsverfügung gesetzten Frist oder während der Verlängerung dieser Frist Bestimmungen zur Verhinderung von Fluchtgefahr anwendet, die ähnlich jenen sind, die in Bezug auf Drittstaatsangehörige der Umsetzung von Art. 7 Abs. 3 der Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates

vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger dienen sollen, sofern erstere Bestimmungen die allgemeinen Grundsätze nach Art. 27 der Richtlinie 2004/38 wahren und nicht weniger günstig sind als letztere Bestimmungen;

- sie einer nationalen Regelung entgegenstehen, die auf Unionsbürger und ihre Familienangehörigen, die nach Ablauf der gesetzten Frist oder der Verlängerung dieser Frist einer gegen sie aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit ergangenen Ausweisungsverfügung nicht nachgekommen sind, eine Haftmaßnahme für eine Höchstdauer von acht Monaten für die Zwecke der Abschiebung anwendet, wobei diese Dauer gleich lang ist wie jene, die im nationalen Recht für Drittstaatsangehörige gilt, die einer aus solchen Gründen nach Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 2008/115 erlassenen Rückkehrentscheidung nicht nachgekommen sind ».

B.4.2. Mit dem vorerwähnten Urteil hat der Gerichtshof insbesondere geurteilt:

« 38. Im vorliegenden Fall geht aus der dem Gerichtshof vorliegenden Akte hervor, dass der Zweck der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden nationalen Regelung darin besteht, den Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen eine Ausweisungsregelung zu garantieren, die nicht weniger günstig ist als die für Drittstaatsangehörige geltende. Was speziell die nationalen Bestimmungen zur Verhinderung der Fluchtgefahr der betroffenen Person betrifft, so orientieren sie sich weitgehend an den Bestimmungen der Richtlinie 2008/115. Die nationale Bestimmung über die Inhaftnahme des Betroffenen für die Zwecke der Abschiebung gibt die im nationalen Recht für Drittstaatsangehörige vorgesehene Regelung wieder und begründet damit eine Gleichbehandlung der Unionsbürger sowie ihrer Familienangehörigen mit Drittstaatsangehörigen, gegen die ein Rückführungsverfahren nach dieser Richtlinie anhängig ist, insbesondere hinsichtlich der im Hinblick auf die Abschiebung der betroffenen Person vorgesehenen Höchsthaftdauer.

39. Daher verstößt der bloße Umstand, dass der Aufnahmemitgliedstaat im Rahmen des Vollzugs einer Ausweisungsverfügung für Unionsbürger und ihre Familienangehörigen geltende nationale Regelungen vorsieht, die sich an jenen orientieren, die auf die Rückführung von Drittstaatsangehörigen anwendbar sind und der Umsetzung der Richtlinie 2008/115 in nationales Recht dienen sollen, für sich genommen zwar nicht gegen das Unionsrecht. Solche Regelungen müssen jedoch mit dem Unionsrecht vereinbar sein. Dem Ersuchen des vorliegenden Gerichts an den Gerichtshof entsprechend sind diese Regelungen anhand der spezifischen Bestimmungen zu prüfen, die für Unionsbürger und ihre Familienangehörigen im Bereich der Freizügigkeit und des Aufenthaltsrechts gelten, nämlich die Art. 20 und 21 AEUV sowie die Bestimmungen der Richtlinie 2004/38.

Zum Vorliegen von Beschränkungen der Freizügigkeit und des Aufenthaltsrechts

40. Was erstens die präventiven Maßnahmen zur Verhinderung der Fluchtgefahr für Unionsbürger und ihre Familienangehörigen während der ihnen für das Verlassen des Hoheitsgebiets des Aufnahmemitgliedstaats gesetzten Frist oder während der Verlängerung dieser Frist betrifft, ist festzustellen, dass sie in der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden nationalen Regelung mit Ausnahme der Möglichkeit einer Zuweisung eines Aufenthaltsorts der betroffenen Person, wenn die Ausweisung vorübergehend aufgeschoben wird, nicht festgelegt sind. Im Übrigen ist der König befugt, diese Maßnahmen durch einen im Ministerrat beratenen Erlass zu bestimmen.

41. Aus dem Wortlaut der Vorlagefragen ergibt sich jedoch, dass die Maßnahmen, die in diesem Zusammenhang auferlegt werden können, den in Art. 7 Abs. 3 der Richtlinie 2008/115 vorgesehenen und in Rn. 36 des vorliegenden Urteils dargelegten Maßnahmen ähnlich sind. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass solche Maßnahmen, da sie gerade die Bewegungsfreiheit des Betroffenen einschränken sollen, zwangsläufig eine Beschränkung der Freizügigkeit und des Aufenthaltsrechts des Betroffenen während der ihm für das Verlassen des Hoheitsgebiets des Aufnahmemitgliedstaats gesetzten Frist bewirken, insbesondere wenn der betroffenen Person ein Aufenthaltsort zugewiesen wird.

42. Was zweitens die Möglichkeit betrifft, den Unionsbürger und seine Familienangehörigen für eine Höchstdauer von acht Monaten für die Zwecke der Abschiebung in Haft zu nehmen, ist mit dem Generalanwalt in Nr. 88 seiner Schlussanträge festzustellen, dass eine solche Maßnahme schon ihrem Wesen nach eine Beschränkung der Freizügigkeit und des Aufenthaltsrechts der betroffenen Person darstellt.

43. Zwar können sich Unionsbürger und ihre Familienangehörigen, die einer gegen sie aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit ergangenen Ausweisungsverfügung nach Ablauf der festgesetzten Frist oder der Verlängerung dieser Frist nicht nachgekommen sind, nicht auf ein Aufenthaltsrecht nach der Richtlinie 2004/38 im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats berufen, solange diese Entscheidung weiterhin Wirkungen entfaltet (vgl. entsprechendes Urteil vom 22. Juni 2021, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* [Wirkungen einer Ausweisungsverfügung], C-719/19, Rn. 104). Das Vorliegen einer solchen Entscheidung ändert jedoch nichts am beschränkenden Charakter einer Haftmaßnahme, die die Bewegungsfreiheit der betroffenen Person über die sich aus der Ausweisungsverfügung selbst ergebenden Beschränkungen hinaus beschränkt, indem sie während der gesamten Haft der betroffenen Person deren Möglichkeiten einschränkt, sich außerhalb des Aufnahmemitgliedstaats aufzuhalten und sich dort frei zu bewegen. Eine solche Haftmaßnahme stellt somit eine Beschränkung des Ausreiserechts nach Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 dar, der ausdrücklich vorsieht, dass jeder Unionsbürger, der einen gültigen Personalausweis oder Reisepass mit sich führt, das Recht hat, das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats zu verlassen, um sich in einen anderen Mitgliedstaat zu begeben (Urteil vom 10. Juli 2008, *Jipa*, C-33/07, EÜ:C:2008:396, Rn. 19).

44. Folglich ist davon auszugehen, dass nationale Bestimmungen wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden, d. h. sowohl solche, die die Möglichkeit vorsehen, präventive Maßnahmen zur Verhinderung der Fluchtgefahr der betroffenen Person zu verhängen, als auch jene über die Höchstdauer ihrer Inhaftierung für die Zwecke der Abschiebung, Beschränkungen des in Art. 20 Abs. 2 Buchst. a AEUV und in Art. 21 Abs. 1 AEUV verankerten und in der Richtlinie 2004/38 näher geregelten Rechts auf Freizügigkeit und Aufenthalt der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen darstellen.

Zum Vorliegen von Rechtfertigungsgründen für die Beschränkungen des Rechts auf Freizügigkeit und Aufenthalt

45. Zum etwaigen Vorliegen von Rechtfertigungsgründen für Beschränkungen wie die in der vorstehenden Randnummer festgestellten ist darauf hinzuweisen, dass, wie sich bereits aus dem Wortlaut der Art. 20 und 21 AEUV ergibt, das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen auf Aufenthalt in der Union nicht uneingeschränkt besteht, sondern den im AEU-Vertrag und in den Bestimmungen zu seiner Durchführung vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen unterworfen werden darf (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 13. September 2016, *Rendón Marín*, C-165/14, EÜ:C:2016:675, Rn. 55 und die dort angeführte Rechtsprechung).

46. Insoweit ist daran zu erinnern, dass die vom vorlegenden Gericht gestellten Fragen, wie sich aus den Rn. 30 und 31 des vorliegenden Urteils ergibt, von der Prämisse ausgehen, dass die Ausweisungsverfügung aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit nach Art. 27 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 erlassen wurde.

47. Daher sind hinsichtlich der Rechtssache des Ausgangsverfahrens die Maßnahmen zum Vollzug einer solchen Entscheidung, d. h. die Maßnahmen zur Vermeidung der Fluchtgefahr des Unionsbürgers oder seiner Familienangehörigen und die Haftmaßnahmen bis zu einer Höchstdauer von acht Monaten, im Hinblick auf Art. 27 der Richtlinie 2004/38 zu prüfen. Nach Art. 27 Abs. 2 dieser Richtlinie muss bei Maßnahmen, mit denen das Aufenthaltsrecht eines Unionsbürgers oder eines seiner Familienangehörigen eingeschränkt wird, insbesondere solchen aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit, der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt werden und darf ausschließlich das persönliche Verhalten des Betroffenen ausschlaggebend sein.

48. Was erstens die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Maßnahmen betrifft, mit denen die Gefahr einer Flucht der betroffenen Person während der ihr für das Verlassen des Hoheitsgebiets des Aufnahmemitgliedstaats gesetzten Frist oder während der Verlängerung dieser Frist verhindert werden soll, bezwecken diese Maßnahmen, wie aus Rn. 18 des vorliegenden Urteils hervorgeht, die Sicherstellung einer wirksamen Ausweisungspolitik für Unionsbürger und ihre Familienangehörigen.

49. Eine Maßnahme, die in einem Fall wie dem in Rn. 46 des vorliegenden Urteils genannten die Gefahr einer Flucht der betroffenen Person verhindern soll, trägt zwangsläufig zur Wahrung der öffentlichen Ordnung bei, da sie letztlich sicherstellen soll, dass eine Person, die eine Gefahr für die öffentliche Ordnung des Aufnahmemitgliedstaats darstellt, aus dessen Hoheitsgebiet ausgewiesen wird, so dass diese Maßnahme mit dem Gegenstand der Ausweisungsverfügung selbst zusammenhängt.

50. Im Übrigen spricht, wie die Europäische Kommission geltend macht, im Wortlaut von Art. 27 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 nichts dagegen, dass die in dieser Bestimmung genannten Maßnahmen, die die Freizügigkeit und den Aufenthalt beschränken, während der dem Betroffenen für das Verlassen des Hoheitsgebiets des Aufnahmemitgliedstaats nach einer gegen ihn ergangenen Ausweisungsverfügung gesetzten Frist oder während der Verlängerung dieser Frist angewandt werden können.

51. Daher kann von Maßnahmen zur Verhinderung der Fluchtgefahr der betroffenen Person, wie sie Gegenstand der Vorlagefragen sind, angenommen werden, dass sie die Freizügigkeit und das Aufenthaltsrecht ' aus Gründen der öffentlichen Ordnung ' im Sinne von Art. 27 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 beschränken, so dass sie grundsätzlich nach dieser Bestimmung gerechtfertigt sein können.

52. Außerdem können diese Maßnahmen nicht allein deshalb als gegen Art. 27 der Richtlinie 2004/38 verstoßend angesehen werden, weil sie jenen ähnlich sind, die in Bezug auf Drittstaatsangehörige der Umsetzung von Art. 7 Abs. 3 der Richtlinie 2008/115 in nationales Recht dienen sollen. In beiden Fällen besteht das Ziel der Maßnahmen nämlich darin, die Flucht der betroffenen Person zu verhindern und damit letztlich sicherzustellen, dass die gegen sie ergangene Ausweisungsverfügung oder Rückkehrentscheidung tatsächlich vollzogen wird.

53. Allerdings haben die Richtlinien 2004/38 und 2008/115 nicht nur einen jeweils anderen Gegenstand, sondern die Berechtigten der ersten Richtlinie genießen einen Status und Rechte ganz anderer Art als die Berechtigten der Richtlinie 2008/115.

54. Insbesondere verleiht die Unionsbürgerschaft, wie der Gerichtshof wiederholt entschieden hat und aus den Erwägungsgründen 1 und 2 der Richtlinie 2004/38 hervorgeht, jedem Bürger der Union das elementare und persönliche Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten vorbehaltlich der in den Verträgen und in den Durchführungsvorschriften festgelegten Beschränkungen und Bedingungen frei zu bewegen und aufzuhalten, wobei die Freizügigkeit von Personen im Übrigen eine der Grundfreiheiten des Binnenmarkts darstellt und in Art. 45 der Charta verankert ist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 5. Mai 2011, *McCarthy*, C-434/09, EU:C:2011:277, Rn. 27 und die dort angeführte Rechtsprechung).

55. Im Übrigen soll die Richtlinie 2004/38, wie sich aus ihrem dritten Erwägungsgrund ergibt, die Ausübung des den Unionsbürgern unmittelbar aus dem AEU-Vertrag erwachsenden elementaren und persönlichen Rechts, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, erleichtern und bezweckt insbesondere, dieses Recht zu verstärken (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 5. Mai 2011, *McCarthy*, C-434/09, EU:C:2011:277, Rn. 28 und die dort angeführte Rechtsprechung).

56. Da außerdem die Freizügigkeit zu den Grundlagen der Europäischen Union gehört, sind die Bestimmungen, in denen sie verankert ist, weit, die Ausnahmen und Abweichungen von ihr dagegen eng auszulegen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 3. Juni 1986, *Kempf*, 139/85, EU:C: 1986: 223, Rn. 13, und vom 10. Juli 2008, *Jipa*, C-33/07, EU:C:2008: 396, Rn. 23).

57. In Anbetracht des grundlegenden Status der Unionsbürger dürfen Maßnahmen zur Verhinderung der Fluchtgefahr, die im Rahmen der Ausweisung dieser Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit auferlegt werden können, nicht ungünstiger sein als die Maßnahmen, die im nationalen Recht vorgesehen sind, um die Gefahr zu vermeiden, dass Drittstaatsangehörige, gegen die aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit ein Rückkehrverfahren nach der Richtlinie 2008/115 anhängig ist, während der Frist für die freiwillige Ausreise fliehen (vgl. entsprechend Urteil vom 14. September 2017, *Petrea*, C-184/16, EU:C: 2017:684, Rn. 51, 54 und 56). Aus der dem Gerichtshof vorliegenden Akte scheint sich zwar zu ergeben, dass im vorliegenden Fall eine solche ungünstigere Behandlung nicht in Rede steht und sich diese beiden Personengruppen in Bezug auf eine Fluchtgefahr in einer vergleichbaren Situation befinden, doch ist diese Beurteilung Sache des vorliegenden Gerichts.

58. Schließlich ist, wie die Kommission vorträgt, bei der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit einer Maßnahme zur Vermeidung der Fluchtgefahr im Einzelfall insbesondere die Art der Gefahr für die öffentliche Ordnung zu berücksichtigen, die den Erlass der Ausweisungsverfügung gegen die betroffene Person gerechtfertigt hat. Vermögen mehrere Maßnahmen das angestrebte Ziel zu erreichen, so sollte der am wenigsten einschränkenden Maßnahme der Vorzug gegeben werden.

59. Was zweitens die Möglichkeit betrifft, Unionsbürger oder ihre Familienangehörigen, falls sie aus dem Aufnahmemitgliedstaat nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist oder deren Verlängerung ausreisen sollten, für die Zwecke der Abschiebung für die Dauer von höchstens acht Monaten in Haft zu nehmen, was sich mit dem deckt, was im nationalen Recht für Drittstaatsangehörige gilt, gegen die ein Rückführungsverfahren nach der Richtlinie 2008/115 anhängig ist, so ist darauf hinzuweisen, dass es, wie den Rn. 30 und 31 des vorliegenden Urteils zu entnehmen ist, in den Vorlagefragen um den Fall von Unionsbürgern oder ihren Familienangehörigen geht, die einer gegen sie aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit ergangenen Ausweisungsverfügung innerhalb der gesetzten Frist oder der Verlängerung dieser Frist nicht nachgekommen sind. Im Übrigen sieht die einschlägige Bestimmung des nationalen Rechts vor, dass Haft während eines Zeitraums von acht Monaten nur angewandt werden kann, wenn dies zur Wahrung der öffentlichen Ordnung oder der nationalen Sicherheit erforderlich ist. Insoweit geht aus der

Vorlageentscheidung hervor, dass der Begriff ' nationale Sicherheit ' im Sinne dieser Bestimmung dem Begriff ' öffentliche Sicherheit ' in Art. 27 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 entspricht.

60. Auch wenn die nach der betreffenden nationalen Bestimmung vorgesehene Haft folglich auf Gründe gestützt zu sein scheint, die die Freizügigkeit und das Aufenthaltsrecht eines Unionsbürgers oder seiner Familienangehörigen gemäß Art. 27 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 beschränken können, muss sie jedoch im Hinblick auf das verfolgte Ziel verhältnismäßig sein. Dies impliziert die Prüfung, ob die in der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden nationalen Regelung vorgesehene Haftdauer in angemessenem Verhältnis zu dem in den Rn. 18 und 48 des vorliegenden Urteils dargelegten Ziel steht, eine wirksame Ausweisungspolitik für Unionsbürger und ihre Familienangehörigen sicherzustellen.

61. Im vorliegenden Fall ist festzustellen, dass die im Ausgangsverfahren in Rede stehende nationale Regelung zwar die Umstände regelt, unter denen Unionsbürger oder ihre Familienangehörigen für eine Dauer von höchstens acht Monaten für die Zwecke der Abschiebung in Haft gehalten werden können, wobei hierfür verschiedene Verfahrensgarantien ausdrücklich vorgesehen sind.

62. Insbesondere geht aus den Erklärungen der belgischen Regierung hervor, dass die Dauer der Haft zunächst zwei Monate nicht überschreiten darf und ausdrücklich u. a. von der Bedingung abhängt, dass es keine anderen, weniger intensiven Zwangsmaßnahmen gibt, die wirksam angewandt werden könnten, um den Vollzug der Ausweisungsmaßnahme sicherzustellen. Die Möglichkeit, die Dauer dieser Haft um jeweils zwei Monate zu verlängern, hängt ebenfalls von mehreren Voraussetzungen ab, insbesondere davon, dass die für die Ausweisung des Betroffenen erforderlichen Schritte mit der gebotenen Sorgfalt unternommen werden und immer noch die Möglichkeit besteht, ihn innerhalb einer angemessenen Frist tatsächlich abzuschicken. Nach einer ersten Verlängerung kann der Beschluss, die Dauer der Haft der betroffenen Person zu verlängern, nur noch vom Minister gefasst werden. Schließlich kann, wenn der Unionsbürger oder seine Familienangehörigen nach fünf Monaten freizulassen sind, die Haft der betroffenen Person um jeweils einen Monat verlängert werden, wenn dies zur Wahrung der öffentlichen Ordnung oder der nationalen Sicherheit erforderlich ist, wobei jedoch die Gesamtdauer der Haft acht Monate nicht überschreiten darf.

63. Weiter ergibt sich daraus, dass die Haft von Unionsbürgern oder ihren Familienangehörigen während eines Zeitraums von höchstens acht Monaten, der in der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden nationalen Bestimmung vorgesehen ist, eine individuelle Prüfung der spezifischen Situation der betroffenen Person erfordert, um sicherzustellen, dass diese Haft nicht über den Zeitraum hinausgeht, der für den Vollzug der gegen sie ergangenen Ausweisungsverfügung unbedingt erforderlich ist, und dass Gründe der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit ihre Inhaftnahme rechtfertigen.

64. Die in dieser Weise in den im Ausgangsverfahren in Rede stehenden nationalen Rechtsvorschriften vorgesehene Regelung rechtfertigt es jedoch nicht, eine Höchsthaftdauer wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende vorzusehen, die für die Zwecke der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit angeordneten Ausweisung von Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen gilt und sich mit jener deckt, die auf die Abschiebung von Drittstaatsangehörigen nach den zur Umsetzung der Richtlinie 2008/115 in nationales Recht erlassenen Bestimmungen anwendbar ist.

65. Was nämlich speziell die Dauer des Abschiebungsverfahrens betrifft, befinden sich Unionsbürger und ihre Familienangehörigen, die in dieser Eigenschaft in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2004/38 fallen, nicht in einer Situation, die mit der von Drittstaatsangehörigen, die unter die Richtlinie 2008/115 fallen, vergleichbar wäre.

66. Insbesondere verfügen die Mitgliedstaaten, wie auch der Generalanwalt in Nr. 94 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, über Mechanismen der Zusammenarbeit und Möglichkeiten im Rahmen der Abschiebung eines Unionsbürgers oder seiner Familienangehörigen in einen anderen Mitgliedstaat, über die sie im Rahmen der Abschiebung eines Drittstaatsangehörigen in ein Drittland nicht unbedingt verfügen. Wie nämlich die Kommission in der mündlichen Verhandlung zutreffend ausgeführt hat, dürften die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten, die auf der Verpflichtung zur loyalen Zusammenarbeit und dem Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens beruhen, nicht zu gleichartigen Schwierigkeiten führen, wie sie bei der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und Drittländern auftreten können.

67. Ebenso sollten die praktischen Schwierigkeiten bei der Organisation der Rückreise des Betroffenen im Fall der Ausweisung von Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen im Allgemeinen nicht dieselben sein wie jene, die mit der Organisation der Rückreise von Drittstaatsangehörigen in ein Drittland einhergehen, insbesondere wenn diese Rückkehr in ein auf dem Luftweg schwer erreichbares Drittland erfolgen soll.

68. Im Übrigen dürfte die Zeit, die für die Feststellung der Staatsangehörigkeit der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, gegen die ein Ausweisungsverfahren nach der Richtlinie 2004/38 anhängig ist, benötigt wird, im Allgemeinen kürzer sein als die Zeit, die erforderlich ist, um die Staatsangehörigkeit illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, gegen die ein Rückkehrverfahren nach der Richtlinie 2008/115 anhängig ist, zu ermitteln. Die Mechanismen der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten machen nämlich nicht nur die Überprüfung der Staatsangehörigkeit der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen einfacher. Sind die Bestimmungen der Richtlinie 2004/38 auf eine Person anwendbar, bedeutet dies vielmehr grundsätzlich auch, wie die Kommission in der mündlichen Verhandlung ebenfalls ausgeführt hat, dass diese Person bereits als Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats oder als Familienangehöriger eines Unionsbürgers, dessen Staatsangehörigkeit bekannt ist, identifiziert worden ist.

69. Außerdem wird die Rückkehr des Unionsbürgers in das Hoheitsgebiet seines Herkunftsmitgliedstaats gegebenenfalls auch durch Art. 27 Abs. 4 der Richtlinie 2004/38 erleichtert, wonach der Mitgliedstaat, der den Reisepass oder Personalausweis ausgestellt hat, den Inhaber des Dokuments, der u. a. aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit aus einem anderen Mitgliedstaat ausgewiesen wurde, ohne jegliche Formalitäten wieder einreisen lassen muss, selbst wenn der Personalausweis oder Reisepass ungültig geworden ist oder die Staatsangehörigkeit des Inhabers bestritten wird.

70. Dem ist hinzuzufügen, dass, wie sich aus Art. 15 Abs. 6 der Richtlinie 2008/115 ableitet, selbst im Fall der Abschiebung eines Drittstaatsangehörigen nach der Richtlinie 2008/115 die Haftdauer für die Zwecke der Abschiebung sechs Monate nur in Fällen überschreiten darf, in denen die Abschiebungsmaßnahme trotz der angemessenen Bemühungen des Aufnahmemitgliedstaats aufgrund der mangelnden Kooperationsbereitschaft seitens der betroffenen Drittstaatsangehörigen oder von Verzögerungen bei der Übermittlung der erforderlichen Unterlagen durch Drittstaaten wahrscheinlich länger dauern wird.

71. Unabhängig von der Frage, unter welchen Voraussetzungen die Haft eines Drittstaatsangehörigen, gegen den ein Rückkehrverfahren nach der Richtlinie 2008/115 anhängig ist, während eines Zeitraums von höchstens acht Monaten als mit dem Unionsrecht vereinbar angesehen werden kann, ergibt sich aus den in der vorstehenden Randnummer dargelegten spezifischen Voraussetzungen, dass es gerade die praktischen Schwierigkeiten insbesondere im

Zusammenhang mit der Übermittlung der erforderlichen Unterlagen von Drittstaaten sind, die eine solche Haft im Fall der betroffenen Personen grundsätzlich rechtfertigen können.

72. Aus den Erwägungen in den Rn. 66 bis 71 des vorliegenden Urteils ergibt sich, dass sich Unionsbürger und ihre Familienangehörigen, die in dieser Eigenschaft unter die Richtlinie 2004/38 fallen, nicht in einer Situation befinden, die mit der von Drittstaatsangehörigen, gegen die ein Rückführungsverfahren nach der Richtlinie 2008/115 anhängig ist, hinsichtlich der Dauer des Abschiebungsverfahrens vergleichbar ist, so dass es nicht gerechtfertigt ist, all diese Personen in Bezug auf die Höchstdauer der Inhaftnahme für die Zwecke der Abschiebung gleich zu behandeln. Daraus folgt, dass eine Höchsthaftdauer für Unionsbürger und ihre Familienangehörigen, die in dieser Eigenschaft unter die Richtlinie 2004/38 fallen, wie sie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Regelung vorsieht, über das hinausgeht, was zur Erreichung des verfolgten Ziels erforderlich ist ».

In Bezug auf die präventiven Maßnahmen zur Vermeidung einer Fluchtgefahr

B.5.1. Der siebenundvierzigste, der achtundvierzigste und der einundfünfzigste Klagegrund der klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 6755 beziehen sich auf die vorerwähnten Artikel 44*quater*, 44*quinquies* und 44*sexies*.

B.5.2. Artikel 44*quater*, der durch Artikel 28 des Gesetzes vom 24. Februar 2017 in das Gesetz vom 15. Dezember 1980 eingefügt wurde, sieht vor, dass dem Unionsbürger beziehungsweise seinem Familienmitglied, dem eine Anweisung, das Staatsgebiet zu verlassen, ausgestellt worden ist, « präventive Maßnahmen » auferlegt werden können, bevor die Frist, innerhalb deren er das Staatsgebiet des Königreichs verlassen muss, abgelaufen ist, um « eine Flucht [...] zu vermeiden ». Artikel 44*quinquies*, der durch Artikel 29 des Gesetzes vom 24. Februar 2017 in das Gesetz vom 15. Dezember 1980 eingefügt wurde, sieht in Paragraph 1 Nr. 3 vor, dass der Minister oder sein Beauftragter alle erforderlichen Maßnahmen ergreift, um die Anweisung, das Staatsgebiet zu verlassen, auszuführen, insbesondere wenn der betreffende Ausländer die auferlegten präventiven Maßnahmen nicht eingehalten hat. Artikel 44*sexies*, der durch Artikel 30 des Gesetzes vom 24. Februar 2017 in das Gesetz vom 15. Dezember 1980 eingefügt wurde, sieht vor, dass dem Unionsbürger beziehungsweise seinem Familienmitglied « präventive Maßnahmen » auferlegt werden können, wenn nach Ablauf der Frist oder bei fehlender Frist die Zwangsentfernung durch den Minister oder seinen Beauftragter vorübergehend aufgeschoben wird, « um eine Flucht zu vermeiden ». Die Artikel 44*quater* und 44*sexies* ermächtigen den König, diese präventiven Maßnahmen durch einen im Ministerrat beratenen Erlass zu bestimmen. Artikel 44*sexies* sieht zudem vor, dass der Minister oder sein Beauftragter dem Betroffenen während der Ausführung dieser Maßnahme einen Aufenthaltsort zuweisen kann.

Was den siebenundvierzigsten und achtundvierzigsten Klagegrund in der Rechtssache Nr. 6755 betrifft

B.6.1. Mit dem siebenundvierzigsten und achtundvierzigsten Klagegrund bemängeln die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 6755, dass die angefochtenen Bestimmungen den König ermächtigen, präventive Maßnahmen einzuführen, die Beschränkungen des Rechts auf Freizügigkeit von Unionsbürgern darstellen, die nicht durch die Richtlinie 2004/38/EG vorgesehen seien. Sie beanstanden hauptsächlich, dass diese Bestimmungen den Begriff der « Fluchtgefahr » nicht definieren. Sie sind der Auffassung, dass diese Bestimmungen infolgedessen gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit den Artikeln 20 und 21 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (nachstehend: AEUV), mit dem Grundsatz der Rechtssicherheit, mit Artikel 5 der Europäischen Menschenrechtskonvention und mit den Artikeln 6 und 52 Absatz 3 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verstoßen.

B.6.2. Die Artikel 20 und 21 des AEUV bestimmen:

« Artikel 20

(1) Es wird eine Unionsbürgerschaft eingeführt. Unionsbürger ist, wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt. Die Unionsbürgerschaft tritt zur nationalen Staatsbürgerschaft hinzu, ersetzt sie aber nicht.

(2) Die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger haben die in den Verträgen vorgesehenen Rechte und Pflichten. Sie haben unter anderem

a) das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten;

[...]

Artikel 21

(1) Jeder Unionsbürger hat das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten vorbehaltlich der in den Verträgen und in den Durchführungsvorschriften vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen frei zu bewegen und aufzuhalten.

[...] ».

B.6.3. Artikel 5 der Europäischen Menschenrechtskonvention bestimmt:

« 1. Jede Person hat das Recht auf Freiheit und Sicherheit. Die Freiheit darf nur in den folgenden Fällen und nur auf die gesetzlich vorgeschriebene Weise entzogen werden:

[...]

f) rechtmäßige Festnahme oder rechtmäßiger Freiheitsentzug zur Verhinderung der unerlaubten Einreise sowie bei Personen, gegen die ein Ausweisungs- oder Auslieferungsverfahren im Gange ist.

[...] ».

B.6.4. Die Artikel 6 und 52 Absatz 3 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union bestimmen:

« Artikel 6

Jeder Mensch hat das Recht auf Freiheit und Sicherheit ».

« Artikel 52

(3) Soweit diese Charta Rechte enthält, die den durch die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten garantierten Rechten entsprechen, haben sie die gleiche Bedeutung und Tragweite, wie sie ihnen in der genannten Konvention verliehen wird. Diese Bestimmung steht dem nicht entgegen, dass das Recht der Union einen weiter gehenden Schutz gewährt ».

B.7.1. Aus dem Urteil des Gerichtshofes der Europäischen Union vom 22. Juni 2021 in Beantwortung der vom Verfassungsgerichtshof gestellten Vorabentscheidungsfragen geht hervor, dass der Umstand, dass ein Mitgliedstaat im Rahmen der Ausstellung einer Anweisung, das Staatsgebiet zu verlassen, für Unionsbürger und ihre Familienmitglieder geltende Regelungen vorsieht, die die gleichen sind wie die für die Rückführung von Drittstaatsangehörigen geltenden Regelungen, die eine Beschränkung der Freizügigkeit und des Aufenthaltsrechts des Betroffenen während der ihm für das Verlassen des Hoheitsgebiets gesetzten Frist bewirken können, für sich genommen nicht gegen das Unionsrecht verstößt, sofern solche Regelungen selbst mit dem Unionsrecht vereinbar sind.

B.7.2. Diesbezüglich ist es insbesondere erforderlich, dass die Maßnahmen, die für Unionsbürger und ihre Familienmitglieder, gegen die ein Rückführungsverfahren anhängig ist, gelten, nicht ungünstiger sind als die Maßnahmen, die für Drittstaatsangehörige, gegen die ein Rückführungsverfahren anhängig ist, gelten. Aus den in B.1.2 zitierten Vorarbeiten geht hervor, dass das Ziel der angefochtenen Bestimmung ist, für Unionsbürger und ihre Familienmitglieder eine Entfernungsregelung zu gewährleisten, die nicht ungünstiger ist als diejenige, die für Drittstaatsangehörige gilt. Es kann daher keine Rede davon sein, dass präventive Maßnahmen gegenüber Unionsbürgern und ihren Familienmitgliedern vorgesehen werden, die eine größere Beschränkung der Freizügigkeit und des Aufenthaltsrechts bewirken als die Maßnahmen, die in den Regelungen gegenüber Drittstaatsangehörigen vorgesehen sind. Es obliegt dem König, unter Kontrolle der zuständigen Rechtsprechungsorgane die Ermächtigung zum Erlass von präventiven Maßnahmen so umzusetzen, dass dieses Erfordernis eingehalten wird.

B.8.1. Insoweit die präventive Maßnahme oder präventiven Maßnahmen eine Beschränkung der Freizügigkeit und des Aufenthaltsrechts des Unionsbürgers oder seines Familienmitglieds, die von einem Beschluss zur Beendigung des Aufenthalts aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder der öffentlichen Sicherheit betroffen sind, bezwecken oder bewirken, ist es zudem ebenfalls erforderlich, dass die allgemeinen Grundsätze nach Artikel 27 der Richtlinie 2004/38/EG gewahrt werden.

B.8.2. Artikel 27 der Richtlinie 2004/38/EG bestimmt:

« (1) Vorbehaltlich der Bestimmungen dieses Kapitels dürfen die Mitgliedstaaten die Freizügigkeit und das Aufenthaltsrecht eines Unionsbürgers oder seiner Familienangehörigen, ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit, aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit beschränken. Diese Gründe dürfen nicht zu wirtschaftlichen Zwecken geltend gemacht werden.

(2) Bei Maßnahmen aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren und darf ausschließlich das persönliche Verhalten des Betroffenen ausschlaggebend sein. Strafrechtliche Verurteilungen allein können ohne Weiteres diese Maßnahmen nicht begründen.

Das persönliche Verhalten muss eine tatsächliche, gegenwärtige und erhebliche Gefahr darstellen, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt. Vom Einzelfall losgelöste oder auf Generalprävention verweisende Begründungen sind nicht zulässig.

[...] ».

B.9.1. Es ist zutreffend, wie die klagenden Parteien feststellen, dass der Gerichtshof der Europäischen Union, der auf die Vorabentscheidungsfrage, wie sie vom Gerichtshof formuliert worden war, geantwortet hat, den Umstand erwähnt, dass die geprüften präventiven Maßnahmen im Rahmen eines Entfernungsbeschlusses aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder der öffentlichen Sicherheit erlassen werden, obgleich diese Maßnahmen unter bestimmten Umständen gegen Unionsbürger oder ihre Familienmitglieder ergriffen werden können, gegen die ein Rückführungsverfahren anhängig ist, das nicht mit Gründen der öffentlichen Ordnung oder der öffentlichen Sicherheit begründet wird.

Es ist jedoch festzustellen, dass Artikel 15 derselben Richtlinie bestimmt:

« (1) Die Verfahren der Artikel 30 und 31 finden sinngemäß auf jede Entscheidung Anwendung, die die Freizügigkeit von Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen beschränkt und nicht aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit erlassen wird.

[...] ».

Der Gerichtshof der Europäischen Union hat zu dieser Bestimmung geurteilt, dass die « Möglichkeit des Aufnahmemitgliedstaats, den Aufenthalt eines Unionsbürgers nach Art. 6 der Richtlinie 2004/38 zu beenden, » « praktische Wirksamkeit » haben muss, « wenn dieser am Ende seines dreimonatigen Aufenthalts im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats angelangt ist, » sodass der Unionsbürger, gegen den eine Maßnahme zur Beendigung des Aufenthalts ergeht, « tatsächlich und wirksam [seinen] Aufenthalt in diesem Hoheitsgebiet beendet » (EuGH, Große Kammer, 22. Juni 2021, C-719/19, *FS gegen Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*).

B.9.2. Aus dem Vorstehenden geht hervor, dass Maßnahmen zur Beschränkung der Freizügigkeit von Unionsbürgern oder ihrer Familienmitglieder aus anderen Gründen als Gründen der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Sicherheit oder Gesundheit unter Einhaltung der Bestimmungen der vorerwähnten Richtlinie ergriffen werden können. Da der Gerichtshof der Europäischen Union in dem Urteil vom 22. Juni 2021, das in Beantwortung der vom Gerichtshof gestellten Vorabentscheidungsfragen ergangen ist, geurteilt hat, dass das Unionsrecht nicht für sich genommen dem entgegensteht, dass im Rahmen des Vollzugs einer Ausweisungsverfügung für Unionsbürger und ihre Familienangehörigen geltende nationale Regelungen sich an jenen orientieren, die im Rahmen des Vollzugs einer Ausweisungsverfügung von Drittstaatsangehörigen gelten, ist in Bezug auf die Vereinbarkeit der fraglichen Bestimmungen mit dem Unionsrecht, insofern sie den König ermächtigen, präventive Maßnahmen zur Vermeidung einer Fluchtgefahr vorzusehen, keine Unterscheidung nach dem Grund vorzunehmen, aus dem dem Aufenthalt ein Ende gesetzt wird.

B.10.1. Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass die angefochtenen Bestimmungen, insofern sie den König ermächtigen, die präventiven Maßnahmen zur Vermeidung einer Fluchtgefahr zu bestimmen, die Unionsbürgern und ihren Familienmitgliedern auferlegt werden können, für sich genommen nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit den Artikeln 20 und 21 des AEUV verstoßen. Es obliegt im Übrigen dem König, diese Ermächtigung unter der Kontrolle des zuständigen Richters so umzusetzen, dass die von der vorerwähnten Richtlinie 2004/38/EG vorgeschriebenen Bedingungen eingehalten werden.

B.10.2. Diesbezüglich ist festzustellen, dass diese präventiven Maßnahmen mit dem Zweck, dass der Aufenthalt der betreffenden Person tatsächlich beendet wird, nicht bewirken dürfen, dass der Unionsbürger oder sein Familienmitglied daran gehindert wird, das Hoheitsgebiet während der ihm gesetzten Frist, um die Anweisung, das Staatsgebiet zu verlassen, auszuführen, zu verlassen und eventuell dorthin zurückzukehren, um die Rückkehr in sein Herkunftsland zu organisieren.

B.11.1. Was den aus einem Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit dem Grundsatz der Rechtssicherheit abgeleiteten Beschwerdegrund der klagenden Parteien betrifft, ist auf die Definition des Begriffs « Fluchtgefahr », eingefügt in Artikel 1 § 1 Nr. 11 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 durch Artikel 4 des Gesetzes vom 21. November 2017 « zur Abänderung des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern und des Gesetzes vom 12. Januar 2007 über die Aufnahme von Asylsuchenden und von bestimmten anderen Kategorien von Ausländern », abzustellen:

« Fluchtgefahr: das Vorliegen von Gründen, die zu der Annahme Anlass geben, dass sich ein Ausländer, der von einem Entfernenverfahren, einem Verfahren zur Gewährung internationalen Schutzes, einem Verfahren zur Bestimmung des für die Prüfung des Antrags auf internationalen Schutz zuständigen Staates oder einem Verfahren zur Überstellung in diesen Staat betroffen ist, diesem Verfahren in Anbetracht der in § 2 aufgezählten Kriterien durch Flucht entziehen könnte ».

Es ist ebenfalls auf Paragraph 2 dieser Bestimmung, eingefügt durch denselben Artikel, abzustellen, in dem präzisiert ist:

« Die in § 1 Nr. 11 erwähnte Fluchtgefahr muss gegenwärtig und tatsächlich bestehen. Sie wird im Anschluss an eine Untersuchung des Einzelfalls und auf der Grundlage eines oder mehrerer der folgenden objektiven Kriterien festgestellt, wobei die Gesamtheit der besonderen Umstände des Einzelfalls berücksichtigt wird:

1. Der Betreffende hat nach seiner illegalen Einreise beziehungsweise während seines illegalen Aufenthalts keinen Aufenthaltsantrag eingereicht oder hat seinen Antrag auf internationalen Schutz nicht binnen der im vorliegenden Gesetz vorgesehenen Frist gestellt.

2. Der Betreffende hat im Rahmen eines Verfahrens zur Gewährung internationalen Schutzes beziehungsweise eines Aufenthalts-, Entfernen- oder Abweisungsverfahrens falsche oder irreführende Informationen oder falsche oder gefälschte Dokumente verwendet, einen Betrug begangen oder andere illegale Mittel in Anspruch genommen.

3. Der Betreffende arbeitet nicht mit den Behörden, die mit der Ausführung und/oder der Überwachung der Einhaltung der Rechtsvorschriften in Sachen Einreise ins Staatsgebiet, Aufenthalt, Niederlassung und Entfernen von Ausländern beauftragt sind, zusammen oder hat nicht mit diesen Behörden zusammengearbeitet.

4. Der Betreffende hat deutlich gemacht, eine der folgenden Maßnahmen nicht befolgen zu wollen, oder hat bereits gegen eine dieser Maßnahmen verstoßen:

a) eine Überstellungs-, Abweisungs- oder Entfernenmaßnahme,

b) ein Einreiseverbot, das weder aufgehoben noch ausgesetzt ist,

c) eine weniger intensive Zwangsmaßnahme als eine freiheitsentziehende Maßnahme mit dem Ziel, die Überstellung, Abweisung oder Entfernung des Betreffenden zu gewährleisten, ungeachtet dessen, ob sie freiheitsbeschränkend ist oder nicht,

d) eine freiheitsbeschränkende Maßnahme mit dem Ziel, die öffentliche Ordnung oder die nationale Sicherheit zu gewährleisten,

e) eine von einem anderen Mitgliedstaat ergriffene Maßnahme, die den in den Buchstaben a), b), c) oder d) erwähnten Maßnahmen gleichwertig ist.

5. Gegen den Betreffenden ist ein Verbot zur Einreise ins Königreich und/oder in einen anderen Mitgliedstaat verhängt worden, das weder aufgehoben noch ausgesetzt ist.

6. Unmittelbar nachdem gegen den Betreffenden ein Beschluss zur Verweigerung der Einreise oder des Aufenthalts oder zur Beendigung seines Aufenthalts gefasst wurde beziehungsweise unmittelbar nachdem gegen ihn eine Abweisungs- oder Entfernenmaßnahme getroffen wurde, hat er einen neuen Aufenthaltsantrag oder Antrag auf internationalen Schutz eingereicht.

7. Bei seiner Befragung zu diesem Punkt hat der Betreffende verschwiegen, dass er seine Fingerabdrücke bereits in einem anderen Staat, der durch die europäischen Rechtsvorschriften in Sachen Bestimmung des für die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz zuständigen Staates gebunden ist, abgegeben hat, nachdem er internationalen Schutz beantragt hatte.

8. Der Betreffende hat im Königreich oder in einem oder mehreren anderen Mitgliedstaaten mehrere Anträge auf internationalen Schutz und/oder Aufenthaltsanträge eingereicht, die einen negativen Beschluss zur Folge hatten oder nicht zur Ausstellung eines Aufenthaltsscheins geführt haben.

9. Bei seiner Befragung zu diesem Punkt hat der Betreffende verschwiegen, dass er vorher bereits in einem anderen Staat, der durch die europäischen Rechtsvorschriften in Sachen Bestimmung des für die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz zuständigen Staates gebunden ist, internationalen Schutz beantragt hatte.

10. Der Betreffende hat erklärt oder aus seiner Akte geht hervor, dass er zu anderen Zwecken als denen, für die er internationalen Schutz oder eine Aufenthaltserlaubnis beantragt hat, ins Königreich gekommen ist.

11. Dem Betreffenden ist eine Geldbuße für eine offensichtlich missbräuchliche Beschwerde beim Rat für Ausländerstreitsachen auferlegt worden ».

B.11.2. Zwar ist es richtig, dass bei der Annahme der angefochtenen Bestimmungen in der in Artikel 1 Nr. 11 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 enthaltenen Definition der « Fluchtgefahr » nur Ausländer, die Drittstaatsangehörige sind, erwähnt wurden, aber die Annahme der vorerwähnten Bestimmungen kurze Zeit nach den angefochtenen Bestimmungen und vor deren Ausführung durch den König setzt der von den klagenden Parteien bemängelten Gefahr der Rechtsunsicherheit ein Ende.

B.12. Schließlich dürfen die « präventiven Maßnahmen », deren Inhalt der König ermächtigt ist zu bestimmen, nicht in einem Freiheitsentzug bestehen. Diese « präventiven Maßnahmen » sind nämlich jenen ähnlich, die gegenüber Drittstaatsangehörigen vorgesehen werden können, und dürfen, wie in B.7.2 erwähnt, nicht ungünstiger sein als diese. Die präventiven Maßnahmen, die gegenüber Drittstaatsangehörigen ergriffen werden können, bestehen nach Artikel 110*quaterdecies* des königlichen Erlasses vom 8. Oktober 1981 « über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern » in der Pflicht, sich regelmäßig bei den Behörden zu melden, der Pflicht, einen Geldbetrag als Sicherheit zu hinterlegen, oder der Pflicht, eine Kopie ihrer Identitätsdokumente zu übergeben. Solche Maßnahmen haben nichts mit einem Freiheitsentzug durch Festnahme oder Inhaftierung im Sinne von Artikel 5 der Europäischen Menschenrechtskonvention und Artikel 6 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union zu tun, sodass diese Bestimmungen nicht auf sie anwendbar sind. Aus den gleichen Erwägungen kann darauf geschlossen werden, dass die dem König übertragene Befugnis ausreichend eingegrenzt ist.

B.13. Der siebenundvierzigste und der achtundvierzigste Klagegrund sind unbegründet.

In Bezug auf den einundfünfzigsten Klagegrund in der Rechtssache Nr. 6755

B.14. Mit dem einundfünfzigsten Klagegrund bemängeln die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 6755, dass die angefochtenen Artikel 29 und 30 Minderjährige betreffen könnten, ohne dass den Behörden auferlegt werde, ihr Wohl zu berücksichtigen, was einen Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention, mit den Artikeln 24 und 51 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und mit den Artikeln 3, 9, 12 und 40 Absatz 1 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes darstellen würde.

B.15.1. Die Behörde muss bei der Beschlussfassung und der Durchführung der in den angefochtenen Bestimmungen vorgesehenen Maßnahmen aufgrund von Artikel 22*bis* Absatz 4 der Verfassung das Wohl der möglicherweise betroffenen Kinder berücksichtigen, auch beim Fehlen einer ausdrücklichen Bestimmung in diesem Sinne.

B.15.2. Der einundfünfzigste Klagegrund ist unbegründet.

In Bezug auf die Inhaftierung von Unionsbürgern und ihren Familienmitgliedern

B.16.1. Der dritte Teil des fünfzigsten Klagegrunds der klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 6755 bezieht sich auf den vorerwähnten Artikel 44*septies*. Die klagenden Parteien bemängeln, dass diese Bestimmung die Festhaltung von Unionsbürgern und ihren Familienmitgliedern für einen Zeitraum von bis zu acht Monaten erlaube, um den Vollzug der Anweisung, das Staatsgebiet zu verlassen, zu gewährleisten, was zu einer ungerechtfertigten Gleichbehandlung von Unionsbürgern und ihren Familienmitgliedern einerseits und Drittstaatsangehörigen andererseits in Bezug auf die Dauer der Festhaltung führe.

B.16.2. Wie der Gerichtshof der Europäischen Union in seinem Urteil vom 22. Juni 2021 in Beantwortung der vom Gerichtshof gestellten Fragen festgestellt hat, « [befinden] sich Unionsbürger und ihre Familienangehörigen, die in dieser Eigenschaft unter die Richtlinie 2004/38 fallen, nicht in einer Situation [...], die mit der von Drittstaatsangehörigen, gegen die ein Rückführungsverfahren nach der Richtlinie 2008/115 anhängig ist, hinsichtlich der Dauer des Abschiebungsverfahrens vergleichbar ist, so dass es nicht gerechtfertigt ist, all diese Personen in Bezug auf die Höchstdauer der Inhaftnahme für die Zwecke der Abschiebung gleich zu behandeln » (Randnr. 72).

B.16.3. Entgegen den Ausführungen des Ministerrats lässt sich aus dem vorerwähnten Urteil des Gerichtshofes nicht ableiten, dass, was Familienmitglieder eines Unionsbürgers anbelangt, eine Unterscheidung danach vorzunehmen ist, ob diese Familienmitglieder Unionsbürger oder Drittstaatsangehörige sind.

B.17. Der dritte Teil des fünfzigsten Klagegrunds ist begründet.

In Artikel 44*septies* § 1 letzter Absatz des Gesetzes vom 15. Dezember 1980, eingefügt durch Artikel 31 des Gesetzes vom 24. Februar 2017, ist der Satz « Wenn der Schutz der öffentlichen Ordnung oder die nationale Sicherheit es erfordert, kann die Festhaltung jeweils um einen Monat verlängert werden, ohne dass dadurch die Gesamtdauer der Festhaltung acht Monate überschreiten darf. » für nichtig zu erklären.

Es obliegt dem Gesetzgeber, wenn er der Ansicht ist, dass der Schutz der öffentlichen Ordnung oder die nationale Sicherheit es erfordert, eine Höchstdauer für die Verlängerung des Zeitraumes von fünf Monaten, die mit den vom Gerichtshof der Europäischen Union festgelegten Anforderungen übereinstimmt, festzulegen.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

- erklärt in Artikel 44*septies* § 1 letzter Absatz des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 « über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern », eingefügt durch Artikel 31 des Gesetzes vom 24. Februar 2017 « zur Abänderung des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern im Hinblick auf die Verstärkung des Schutzes der öffentlichen Ordnung und der nationalen Sicherheit », den Satz « Wenn der Schutz der öffentlichen Ordnung oder die nationale Sicherheit es erfordert, kann die Festhaltung jeweils um einen Monat verlängert werden, ohne dass dadurch die Gesamtdauer der Festhaltung acht Monate überschreiten darf. » für nichtig;

- weist die Klagen im Übrigen zurück.

Erlassen in französischer, niederländischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 23. Dezember 2021.

Der Kanzler,

F. Meersschaut

Der Präsident,

F. Daoût