

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 102.542 du 16 janvier 2002

A. 105.878/XI-14.921

En cause : **XXX,**
 ayant élu domicile
 XXX,

 contre :

 l'Etat belge, représenté par
 le Ministre de l'Intérieur.

LE PRÉSIDENT DE LA XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 23 mai 2001 par XXX, qui demande l'annulation de la décision de refus de régularisation de séjour, prise à son égard, le 23 avril 2001, par le ministre de l'Intérieur, et notifiée le 3 mai 2001;

Vu la demande introduite le même jour par le même requérant qui sollicite la suspension de l'exécution de la même décision;

Vu le dossier administratif et la note d'observations;

Vu le rapport de M. CUVELIER, auditeur au Conseil d'Etat, rédigé sur la base des articles 7 et 26 de l'arrêté royal du 9 juillet 2000 portant règlement de procédure particulier au contentieux des décisions relatives à l'accès au territoire, au séjour, à l'établissement et à l'éloignement des étrangers;

Vu la notification aux parties du rapport et de l'ordonnance du 6 novembre 2001, les convoquant à comparaître le 6 décembre 2001 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, M. LEROY, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me M. DE ROECK, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Me F. MOTULSKY, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, M. CUVELIER, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit:

La requérante, de nationalité XXX et née en 1953, est arrivée clandestinement sur le territoire du Royaume en mai 1993. Le 27 janvier 2000, elle a introduit une demande de régularisation en application de la loi du 22 décembre 1999 relative à la régularisation de séjour de certaines catégories d'étrangers séjournant sur le territoire du Royaume, sur la base du quatrième critère, visé à l'article 2, 4°, de la loi, à savoir l'existence de circonstances humanitaires et le développement d'attaches sociales durables dans le pays. Elle a joint à sa demande une quinzaine de pièces, consistant en une copie de son passeport national contenant un visa espagnol émis le 17 novembre 1992 et valable un an, divers témoignages et attestations prouvant sa présence sur le territoire du Royaume depuis 1994, une note de soins de la Clinique Saint Etienne de Bruxelles, datée du 15 avril 1999, une quinzaine de reçus de paiement de loyer pour les années 1993, 1996, 1998, 1999 et 2000, une copie d'une enveloppe reçue en 1996, une copie de son abonnement à la STIB pour l'année 1999-2000, une attestation administrative XXX du 17 mars 1995 relatant son départ du territoire XXX, des reçus de la Banque C. attestant de sa présence en Belgique pour les années 1994 et 1997, et une déclaration expliquant les motifs de sa demande de régularisation, qu'elle a rédigée elle-même le 21 janvier 2000. Selon un rapport d'enquête établi par la police communale de Forest, il résulte d'un contrôle effectué le 18 février 2000 que la requérante demeure à l'adresse mentionnée dans sa demande, à savoir XXX.

Le 24 octobre 2000, le secrétariat d'instruction de la Commission de régularisation a estimé que le dossier de la requérante était complet mais que, *prima facie*, sa demande de régularisation ne pouvait donner lieu à un avis favorable, et a saisi une chambre de

la Commission, en application de l'article 12, § 3, de la loi du 22 décembre 1999. Le secrétariat estimait ainsi que plusieurs points pouvaient prêter à contestation:

- la présence de la requérante sur le territoire du Royaume au 1^{er} octobre 1999 n'est pas établie sans aucun doute possible, et ce malgré les pièces produites, desquelles résulterait un séjour plus ou moins long qui engloberait la date du 1^{er} octobre 1999;

- la requérante ne prouve pas un séjour légal, ni ne joint une déclaration selon laquelle elle n'a pas reçu d'ordre de quitter le territoire au cours des cinq dernières années;

- le séjour exigé d'une durée de plus de six ans est contesté, dans la mesure où les pièces déposées par la requérante, et qui se rapportent aux années 1994 à 1999 prouvent un séjour continu mais dont la durée est trop courte par rapport à l'exigence du délai de référence;

- le développement d'attaches sociables durables et l'existence de circonstances humanitaires, bien que la requérante ait joint une déclaration motivant celles-ci, sont jugées insuffisantes.

La requérante a été convoquée le 19 décembre 2000 devant la deuxième chambre de la Commission de régularisation. Lors de son audition, elle a déposé trois pièces supplémentaires, consistant en une copie d'un acte de mariage, célébré au XXX entre deux personnes dont la relation avec elle-même est inconnue, des photos la représentant notamment avec un enfant, mais dont l'identité ou la relation avec elle-même est ignorée, et enfin deux reçus de paiement de loyer établis en 1993. Le 18 janvier 2001, la deuxième chambre de la Commission de régularisation a émis un avis défavorable à la demande de régularisation, rédigé comme suit :

«Le 19 décembre 2000, la 2^{ème} chambre de la Commission de régularisation a entendu dans le cadre de la procédure de régularisation Madame XXX, assistée de Maître SAERENS Patrick avocat au barreau de BRUXELLES, conformément à l'article 12 de la loi du 22 décembre 1999.

Née à A. (XXX) en 1953, Madame XXX est de nationalité XXX et réside actuellement à XXX.

La demande -11902000012700218- a été introduite le 27 janvier 2000 sur base de l'article 2§4 de la dite loi; les pièces complémentaires incluses dans le dossier ont été introduites dans les délais.

AVIS MOTIVE

Conformément à l'article 12 de la loi précitée, la 2^{ème} chambre est saisie par le secrétariat de la Commission de régularisation.

Vu les pièces de la procédure,

Entendu la partie requérante à l'audience du 19 décembre 2000,

Le secrétariat-instruction n'a pas décelé – et le dossier ne révèle d'ailleurs pas – de difficultés de nature à permettre de contester

- l'introduction de la demande dans les délais légaux.
- l'identité de la partie requérante.
- le fait qu'elle soit connue d'un service public.
- le fait que la partie requérante n'ait pas reçu d'ordre de quitter le territoire au cours des cinq dernières années.

Au cours de son audition, la partie requérante a déclaré

- qu'elle est arrivée en BELGIQUE courant 1993, plus précisément mois de mai.
- qu'elle a ensuite résidé pendant quatre mois en Espagne avec un ami.
- que la preuve de sa résidence en BELGIQUE en 1993 et 1994 est à trouver dans les pièces qu'elle produit, plus précisément des reçus de loyer et des photos.
- que la preuve de sa présence en BELGIQUE est également établie pour l'année 1997 durant laquelle elle effectue plusieurs versements vers le XXX.
- invitée à produire son passeport, elle exhibe un passeport délivré très récemment et qui ne permet donc pas de vérifier son parcours durant les années 1998 et 1999.
- qu'elle faisait du «baby-sitting» et des ménages dans des familles XXX.
- qu'elle n'avait guère d'amis ou de relations belges.

La Commission estime à l'examen de l'ensemble de ces éléments que ni sa présence en Belgique à la date du 1^{er} octobre 1999, ni un séjour de plus de 6 ans sur le territoire national (article 2, de la loi), ni l'existence d'attaches sociales durables ainsi que de circonstances humanitaires ne sont établies dans le présent dossier.

En effet, il apparaît notamment que la partie requérante ne peut délivrer aucun élément de preuve de nature à démontrer sa présence en BELGIQUE dans les années 1998 et 1999, à fortiori donc quant à sa présence le 1^{er} octobre 1999. Quant aux attaches sociales durables, aucun élément de preuve n'est non plus rapporté à ce sujet.

Pour ces motifs, la 2^{ème} chambre de la Commission de régularisation, se prononçant à l'unanimité, émet un avis défavorable à la régularisation de la partie requérante.»

Le 23 avril 2001, le ministre de l'Intérieur a rejeté la demande, en faisant sien l'avis de la Commission de régularisation, et lui a notifié cette décision le 3 mai 2001.

Cette décision, qui constitue l'acte attaqué, est rédigée comme suit:

«La Chambre de la Commission de Régularisation m'a, en application de la loi du 22 décembre 1999 relative à la régularisation de séjour de certaines catégories d'étrangers séjournant sur le territoire de Royaume, transmis pour décision, avec un avis défavorable, la demande de régularisation que vous avez introduite auprès du Bourgmestre de FOREST. Cette demande porte la référence 11902000012700218.

J'ai pris la décision de suivre cet avis, que je souscris et dont je reprends les motivations, et dont vous trouverez une copie en annexe.»

Le 27 juin 2001, la partie adverse a prié le bourgmestre de la commune de Forest de notifier à la requérante un ordre de quitter le territoire dans les 15 jours, en exécution de la décision du ministre de l'Intérieur ayant rejeté sa demande de régularisation.

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation des articles 2, 4° et 9, 9°, de la loi du 22 décembre 1999 relative à la régularisation de séjour de certaines catégories d'étrangers séjournant sur le territoire du Royaume; qu'elle conteste son absence sur le territoire à la date du 1^{er} octobre 1999 relevée par la Commission de régularisation, précisant que les pièces de son dossier établissent sa présence continue en Belgique depuis le mois de mai 1993; qu'elle considère qu'elle devait prouver un séjour d'une période de cinq ans et non de six, dans la mesure où elle n'a jamais reçu d'ordre de quitter le territoire; qu'elle estime que la durée de son séjour en Belgique est en soi constitutif d'attaches sociales durables, en application de la jurisprudence des chambres de la Commission de régularisation;

Considérant que la partie adverse renvoie aux termes de l'avis défavorable de la Commission, dont il résulte que la requérante ne peut établir son parcours durant les années 1998 et 1999, de sorte que sa présence sur le territoire belge à la date du 1^{er} octobre 1999 n'a pu être établie, avec cette conséquence qu'une condition de recevabilité de la demande de régularisation fait défaut; qu'elle fait valoir, en ce qui concerne le séjour de 5 ans allégué par la requérante, que la requérante confond les différents critères dégagés par la Commission, la loi se référant à un séjour ininterrompu de 5 ans pour des familles avec des enfants mineurs, ce n'est pas le cas de la requérante; qu'en ce qui concerne le reproche qui lui est fait d'avoir constaté que la requérante n'avait guère d'amis ou de relations, la partie adverse renvoie à l'avis dont il résulte qu'il s'agit là de déclarations faites par la requérante et actées à l'audience devant la Commission, non contestées;

Considérant que les passages pertinents de l'article 2 de la loi du 22 décembre 1999 relative à la régularisation de séjour de certaines catégories d'étrangers séjournant sur le territoire du Royaume sont rédigés comme suit:

« ...la présente loi s'applique aux demandes de régularisation de séjour introduites par des étrangers qui séjournèrent déjà effectivement en Belgique au 1^{er} octobre 1999 et qui, au moment de la demande : ... 4° ... peuvent faire valoir des circonstances humanitaires et ont développé des attaches sociales durables dans le pays»;

que l'article 9 précise à ce sujet:

« Le dossier qui est joint à la demande doit comprendre : ... 9° pour les étrangers visés à l'article 2, 4°, la preuve que leur présence en Belgique remonte

à plus de six ans, ou plus de cinq ans pour les familles avec enfants mineurs séjournant en Belgique au 1^{er} octobre 1999 et en âge d'aller à l'école et/ou, le cas échéant, la preuve qu'ils ont séjourné légalement en Belgique et/ou une déclaration écrite établissant qu'ils n'ont pas reçu l'ordre de quitter le territoire au cours des cinq années qui précèdent la demande.

Ne sont pas considérés comme un séjour légal significatif, le séjour sur base d'un visa touristique, le séjour autorisé aux candidats réfugiés en attente d'une décision sur la recevabilité de leur demande d'asile, et l'autorisation de séjour accordée aux étudiants.

En outre, pour apprécier si un séjour est significatif, il sera tenu compte du critère visé à l'article 2, 4^o, à savoir des circonstances humanitaires et des attaches sociales durables.»;

Considérant que pour les étrangers qui revendiquent le bénéfice de l'article 2, 4^o, ces dispositions limitent le champ d'application de la loi à ceux qui remplissent simultanément les conditions fixées, à savoir:

- avoir séjourné effectivement en Belgique le 1^{er} octobre 1999
- pouvoir faire valoir des circonstances humanitaires et avoir développé des attaches sociales durables;

que ces dernières conditions doivent être appréciées en fonction des dispositions de l'article 9, alinéa 1^{er}, 9^o et alinéas 2 et 3;

Considérant qu'en l'espèce, la Commission de régularisation a estimé que la requérante n'établissait ni sa présence en Belgique à la date du 1^{er} octobre 1999, ni un séjour de plus de 6 ans sur le territoire national, ni l'existence d'attaches sociales durables ainsi que de circonstances humanitaires;

Considérant que le moyen conteste l'acte attaqué en faisant valoir que la requérante est en Belgique depuis 1993; que les documents produits devant la Commission sont de nature à établir que la requérante a effectivement séjourné en Belgique au cours de l'année 1999, même si aucun document n'établit sa présence le 1^{er} octobre précisément; que l'avis de la Commission, et, partant, la décision du ministre qui s'y réfère, ne repose pas sur un motif établi en ce qui concerne la présence de la requérante en Belgique le 1^{er} octobre 1999 et la durée de son séjour;

Considérant que cette irrégularité ne suffit toutefois pas à entraîner l'annulation de l'acte attaqué, celui-ci pouvant être motivé à suffisance de droit par la

considération relative à l'absence de circonstances humanitaires et d'attaches sociales durables;

Considérant que le motif tiré de l'absence d'attaches sociales durables et de l'absence de motifs humanitaires est contesté par un argument qui déduit l'existence de ces attaches de la durée du séjour en Belgique;

Considérant que l'hypothèse visée par l'article 2, 4°, est celle des étrangers qui «peuvent faire valoir des circonstances humanitaires et ont développé des attaches sociales durables dans le pays»; que «le pays» visé à la fin de cet article est, d'évidence, la Belgique, contrairement à ce que le texte néerlandais de la loi indique expressément («*hun land*» = leur pays), mais conformément à ce que la traduction, dépourvue de valeur officielle, de la loi en allemand indique sans équivoque («*und in Belgien dauerhafte soziale Band haben*» = et ont en Belgique des attaches sociales durables);

Considérant qu'interprétée littéralement, cette disposition requiert que deux conditions soient réunies, à savoir que l'étranger puisse faire valoir des circonstances humanitaires d'une part, et qu'il ait développé des attaches sociales d'autre part; que cette exégèse n'est toutefois pas corroborée par les travaux préparatoires de la loi, qui sont d'une discrétion extrême à l'égard de la notion de «circonstances humanitaires»; que l'exposé des motifs se borne à indiquer: «La diversité des situations possibles requiert de ne pas caractériser avec plus de précision les circonstances humanitaires, mais il est clair qu'il devra s'agir de circonstances qui tiennent compte de la situation concrète de l'étranger. Les circonstances humanitaires visées ne peuvent s'apprécier qu'au cas par cas» (Chambre, *Doc. 50 0234/001*, p. 8), et: «les circonstances humanitaires et les attaches sociales durables sont également laissées à l'appréciation de la Commission, au vu de l'extrême diversité des situations» (*idem*, p. 12); que ces propos ont en substance été répétés dans l'exposé que le ministre a fait en commission de la Chambre (*Doc. 50 0234/005*, p. 12), où les discussions n'ont pas dissocié les circonstances humanitaires de la condition relative à la durée du séjour (*idem*, p. 58), et où un amendement tendant à définir les «circonstances humanitaires» par référence à la violation de l'article 3 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales a été rejeté (*idem*, p. 67); que le rapport de la commission de la Chambre contient bien une déclaration du ministre selon laquelle «les circonstances humanitaires et les attaches sociales durables ne peuvent être retenues comme critères

de régularisation que s'il est satisfait simultanément à ces deux critères» (*idem*, p. 73, et, plus succinctement, *Doc. Parl. Sénat* n° 2-202/3, p. 35), sans toutefois qu'une portée propre soit attribuée au premier d'entre eux, qui n'a plus été dissocié du second dans la suite des discussions (*idem*, pp. 77, 87 et 88; *Doc. Parl. Sénat* n° 2-202/3, pp. 5, 13, 17, 26); qu'en séance publique de la Chambre, les propos suivants ont été tenus: «Le point 4 vise à la fois les circonstances humanitaires et le développement des attaches sociales durables dans le pays. Si la seconde condition au moins est remplie, il faudrait ne plus évoquer des circonstances humanitaires avec toute la largeur d'appréciation qu'elles incluent. Il s'agirait plutôt d'interpréter ce point dans le sens que, si la notion d'attache sociale durable est remplie, la circonstance humanitaire apparaît avec le risque de briser cette attache par le rapatriement forcé. L'objectivité du critère de circonstance humanitaire en serait renforcée» (*Ann. parl. Chambre*, 9 décembre 1999, *HA 50 PLEN 017*, p. 12, intervention de Mme Milquet);

Considérant que ces propos concordent globalement pour considérer la formulation de l'article 2, 4°, comme un hendiadys visant une situation où le développement d'attaches sociales durables en Belgique est tel qu'il en vient à constituer une circonstance humanitaire justifiant la régularisation; qu'il s'ensuit que si la requête ne soutient pas qu'il existerait des motifs humanitaires de régulariser la situation de la requérante, l'absence d'argumentation à ce sujet ne permet pas de conclure que la requérante ne remplirait pas une des conditions requises pour que sa demande de régularisation puisse être accueillie;

Considérant que la requérante soutient que la durée du séjour est en soi la preuve d'attaches sociales durables; que cette thèse est incompatible avec l'article 9, alinéas 2 et 3, qui exige, en plus de la condition de durée visée à l'alinéa 1^{er}, 9°, que le séjour soit «significatif», compte tenu, notamment des «attaches sociales durables»;

Considérant qu'en l'espèce, la Commission s'est fondée sur les déclarations, dont la teneur n'est pas contestée, faites par la requérante lors de son audition, pour estimer que les périodes de séjour en Belgique, les activités dont elle a fait état (du *baby-sitting* et des ménages dans des familles XXX) et l'absence d'amis ou de relations belges, n'établissaient pas l'existence d'attaches sociales durables dans le pays; que si cette appréciation peut paraître sévère, elle n'est pas manifestement déraisonnable; que ce motif suffit à lui seul à justifier l'acte attaqué étant donné qu'il établit que la

requérante ne peut bénéficier de l'article 2, 4°, de la loi dont elle revendique l'application; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un deuxième moyen de la violation de l'obligation de motivation formelle, dans lequel elle reproche à la partie adverse de n'avoir pas motivé sa décision mais d'avoir simplement repris à son compte les arguments de la Commission de régularisation;

Considérant que par la décision attaquée, le ministre indique expressément qu'il suit l'avis de la Commission, qu'il y souscrit et qu'il en reprend les motivations; que le texte de l'avis est annexé à la décision attaquée; qu'une décision administrative peut valablement être motivée par référence à un autre acte, pourvu que celui-ci y soit annexé ou qu'il soit connu du destinataire de l'acte; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un troisième moyen de la violation de l'article 13 de la loi du 22 décembre 1999 et de l'article 25 de la loi du 5 août 1992, la requérante considère que la procédure n'a pas été respectée, dans la mesure où la décision attaquée ne lui aurait pas été signifiée à l'intervention de la police communale de la localité où elle séjourne;

Considérant que le moyen critique une forme de publicité postérieure à l'acte attaqué, dont l'éventuelle irrégularité n'est pas de nature à vicier cet acte; qu'au demeurant, il ressort du dossier que la décision attaquée a bien été notifiée le 3 mai 2001 à l'intervention de la police communale; que le moyen manque tant en droit qu'en fait;

Considérant que le rejet du recours en annulation entraîne, par voie de conséquence, celui de la demande de suspension,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La demande de suspension et la requête en annulation sont rejetées.

Article 2.

Les dépens, liquidés à 173,53 euros sont mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le seize janvier deux mille deux par :

M. LEROY,	président de chambre,
Mme ROBA,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

N. ROBA.

M. LEROY.