CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.
A R R E T

n° 102.960 du 28 janvier 2002

A. 115.295/3459

En cause : **XXX**,

ayant élu domicile chez
Me B. DAYEZ, avocat
rue des Coteaux 227
1030 Bruxelles,

contre :

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

LE PRESIDENT DE LA XV^e^ CHAMBRE DES REFERES,

Vu la demande introduite le 16 janvier 2002 par XXX, qui tend à la suspension, selon la procédure d'extrême urgence de la décision d'exclusion du bénéfice de la loi du 22 décembre 1999 relative à la régularisation de séjour de certaines catégories d'étrangers séjournant sur le territoire du Royaume prise à son égard par le ministre de l'Intérieur le 28 novembre 2001 et à lui notifiée le 10 janvier 2002, ainsi que l'ordre de quitter le territoire (annexe 33*bis*) du 1er février 1996 et à lui notifiée également le 10 janvier 2002;

Vu la requête introduite simultanément par le même requérant, qui demande l'annulation de la même décision;

Vu le dossier administratif;

Vu l'ordonnance du 16 janvier 2002 notifiée aux parties, convoquant celles-ci à comparaître le 23 janvier 2002 à 15 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me TEMPELS, loco Me B. DAYEZ, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Me F. MOTULSKY, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, M. HOUYET, auditeur au Conseil d'Etat;

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 :

Le requérant est arrivé en Belgique en janvier 1991, muni d'une autorisation de séjour pour études. Il n'a toutefois pas entrepris les études qu'il projetait, mais a fourni, pour obtenir la prorogation de son titre de séjour de faux certificats d'inscription dans un établissement d'enseignement supérieur. Le 2 septembre 1996, il a été condamné par défaut à un an de détention par le tribunal correctionnel de Nivelles pour faux et usage de faux.

Le 1er février 1996, le ministre de l'Intérieur a pris à son égard un ordre de quitter le territoire (annexe 33*bis*) motivé comme suit:

«Considérant que l'intéressé n'a jamais rempli les conditions mises à son séjour d'étudiant: en effet, il a obtenu son autorisation de séjour et la prorogation de son titre sur base de fausses attestations d'inscription;
Considérant qu'il n'est plus en possession d'un titre de séjour régulier: en effet, son certificat d'inscription au registre des étrangers est périmé depuis le 1er novembre 1994;
Considérant dès lors, qu'il ne remplit plus les conditions mises à son séjour en qualité d'étudiant.»

C'est le deuxième acte attaqué.

Le 27 janvier 2000, le requérant a introduit auprès de l'administration communale d'Ixelles une demande de régularisation en vertu de la loi du 22 décembre 1999 relative à la régularisation de séjour de certaines catégories d'étrangers séjournant sur le territoire du Royaume.

Le 18 janvier 2001, le requérant a formé opposition au jugement du 2 septembre 1996, qui venait de lui être signifié.

Le 12 février 2001, la troisième chambre de la Commission de régularisation a donné à l'unanimité un avis favorable à la régularisation, motivé comme suit:

«Le demandeur a introduit une demande de régularisation le 27 janvier 2000, dans le délai légal.

A l'appui de sa demande, il invoque l'article 2, 4° de la loi du 22 décembre 1999 relative à la régularisation de séjour de certaines catégories d'étrangers séjournant sur le territoire du Royaume et plus particulièrement celles qui peuvent faire valoir des circonstances humanitaires et ont développé des attaches sociales durables dans le pays.

La note rédigée par le Secrétariat de la Commission de régularisation constate à bon droit que le dossier est complet mais ajoute que certains documents peuvent prêter à contestation;

Il résulte du dossier et des débats d'audience que:

! le demandeur séjournait effectivement sur le territoire belge au 1er octobre 1999;
! il est connu de plusieurs établissements d'enseignement, de plusieurs banques, d'Electrabel, d'une compagnie d'assurances, du Tribunal de commerce, de l'Office des étrangers (dossier 4117119 non communiqué à l'audience);
! son identité et sa nationalité XXX ne sont pas contestées;
! le demandeur est arrivé en Belgique en 1991 pour y faire des études;
! il y est resté depuis lors de manière ininterrompue ainsi qu'il résulte des nombreux documents et témoignages produits (extraits bancaires, soins dentaires, Ephec...);
! il déclare spontanément avoir été poursuivi pour usage d'un faux document en 1991 mais la procédure pénale est toujours en cours;
! il a de la famille en Belgique (un frère en voie d'être naturalisé belge), un cousin, leurs épouses et enfants;
! M. XXX travaille dans le secteur de la restauration mais il produit également une promesse d'embauche de la société M. (véhicules);
! il parle parfaitement le français;
! il résulte de ces motifs que M. XXX, qui vit en Belgique depuis 10 ans, y a développé des attaches sociales et familiales durables et souhaite légitimement s'y établir de manière régulière et officielle; qu'il paraît opportun de lui donner la possibilité de réaliser son projet d'établissement et d'intégration stables dans notre pays;»;

Le 28 novembre, le ministre de l'Intérieur a pris la décision attaquée, rédigée comme suit:

“ Vu la Loi du 22 décembre 1999 relative à la régularisation de séjour de certaines catégories d'étrangers séjournant sur le territoire du Royaume, notamment les articles 5 et 14;

Vu l'article 8 de la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales;

Vu la demande de régularisation introduite le 27 janvier 2000 par XXX, né le 07/10/1969 à T., de nationalité XXX;

Considérant que l'intéressé a motivé sa demande de régularisation sur la base du critère 4;

Considérant que l'intéressé est arrivé en Belgique en janvier 1991 dans le but d'y entreprendre des études sous le couvert d'un passeport national revêtu d'une autorisation de séjour provisoire;

Considérant qu'en vue d'obtenir la délivrance et la prorogation de son titre de séjour, l'intéressé a produit des faux documents. En fait, l'intéressé n'a jamais étudié;

Considérant que le 22 janvier 1996, l'Office des Etrangers en a informé le Procureur du Roi de Bruxelles;

Considérant que l'intéressé a fait l'objet d'un ordre de quitter le territoire en application de l'article 61 de la loi du 15 décembre 1980;

Considérant que cette décision n'a pas pu lui être notifiée car l'intéressé est radié d'office depuis le et le 2 juin 1997;

Considérant qu'il s'est rendu coupable de faux en écritures, par un particulier, et usage de ce faux, faits pour lesquels il a été condamné par défaut le 2 septembre 1996 par le Tribunal Correctionnel de Nivelles à une peine d'emprisonnement de 1 an;

Considérant qu'il résulte des faits précités que, par son comportement personnel il a porté atteinte à l'ordre public;

Considérant dès lors qu'il représente un danger pour l'ordre public ou la sécurité nationale.

DÉCIDE QUE:

- XXX, né à T., le 07/10/1969, de nationalité XXX, est exclu du bénéfice de la Loi du 22 décembre 1999 relative à la régularisation de séjour de certaines catégories d'étrangers séjournant sur le territoire du Royaume et pourra matériellement être éloigné du Royaume.";

Il s'agit du premier acte attaqué.

Le requérant indique que le tribunal correctionnel, statuant sur son opposition, a ordonné le 5 décembre 2001 la suspension du prononcé; le jugement n'est toutefois pas été versé aux débats;

Le 10 janvier 2002, la décision ministérielle du 28 novembre 2001 et l'ordre de quitter le territoire du 1er février 1996 lui sont notifiés.

Considérant que le requérant prend un moyen unique de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'article 5 de la loi du 22 décembre 1999 précitée, du principe général de droit selon lequel l'autorité administrative est tenue de statuer en tenant compte de tous les éléments pertinents de la cause, du principe général de bonne administration et de la présomption d'innocence et de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales,

première branche, en ce que la première décision attaquée exclut le requérant du bénéfice de la régularisation de séjour sur base d'une condamnation par défaut non définitive et pour des faits dont la gravité ne justifie pas, selon les travaux préparatoires de la loi du 22 décembre 1999, une telle décision,

deuxième branche, en ce que la première décision attaquée ne tient pas compte des attaches sociales durables et circonstances humanitaires développées par le requérant devant la Commission de régularisation, et admises par celle-ci,

troisième branche, en ce que la deuxième décision attaquée est l'ordre de quitter le territoire qui fut adopté par le ministre de l'Intérieur le 1er février 1996 dans le cadre de la demande de séjour provisoire en tant qu'étudiant du requérant, et ne fait nullement mention de la demande de régularisation de séjour introduite par le requérant quatre ans après et viole le principe général de la présomption d'innocence;

Considérant, sur la première branche, que l'article 5 de la loi du 22 décembre 1999 relative à la régularisation de séjour de certaines catégories d'étrangers séjournant sur le territoire du Royaume est rédigé comme suit:

«Les étrangers visés à l'article 2 pour lesquels le ministre estime qu' ils représentent un danger pour l' ordre public ou la sécurité nationale sont exclus du bénéfice de la présente loi»;

Que trois passages des travaux parlementaires donnent un commentaire de cette disposition, à savoir:

1. le rapport de la commission de la Chambre relate comme suit la réponse du ministre à diverses questions (*Doc. parl. Chambre* 50 0234/005), p. 50:

« -Notions d'ordre public et de sécurité nationale.

Ces notions ne sont par essence pas définissables avec précision. Les condamnations éventuelles encourues par les demandeurs doivent être appréciées individuellement en fonction de leur degré de gravité et de leur fréquence.

L'ordre public sera invoqué en cas de condamnation pour appartenance à des groupements terroristes, de participation à de graves trafics de stupéfiants ou de délinquance répétée par exemple.
Le ministre vérifiera et appréciera le passé judiciaire de chaque intéressé.»

2. le même rapport indique que le ministre s'est opposé à des amendements qui soumettaient l'appréciation du danger pour l'ordre public et la sécurité nationale à l'avis d'une commission (*idem*, p. 83):

« Le ministre répond que non seulement la sécurité publique relève et continuera de relever de ses compétences, mais qu'en outre elle ne peut être subordonnée à l'avis de quelque commission que ce soit, qui ne dispose pas de tous les éléments en la matière. La procédure de régularisation ne peut aboutir à ce que l'on réduise les pouvoirs du ministre. Le ministre veillera également à ce qu'il ne soit pas abusé de la procédure en vue de consolider des réseaux criminels.»

3. le rapport au Sénat relate comme suit la réponse du ministre à des questions (*Doc. parl. Sénat* 2-202-1999/2000, p. 39):

«Les notions "ordre public" et "sécurité nationale" ont un sens spécifique pour le ministre de l'Intérieur et ses services, qui disposent à cet égard d'un certain nombre d'informations utiles. Il faut que le ministre garde un pouvoir d'appréciation. Le ministre évoque l'exemple des illégaux condamnés à des peines sévères, qui ne peuvent bénéficier de la régularisation. Celle-ci est une faveur de l'État. Cela ne signifie pas que toute condamnation s'oppose à la régularisation. Il y a également beaucoup de Belges qui ont un casier judiciaire sans mettre en danger la sécurité nationale.»;

Considérant que ces passages des travaux préparatoires concordent pour conforter le sens premier du texte, qui ne vise pas tout comportement délictueux généralement quelconque, mais n'envisage que des faits qui présentent un degré caractérisé de gravité; que l'unique condamnation du requérant pour faux et usage de faux, à raison de faits relativement anciens, ne présente aucune commune mesure avec les seuls exemples qui aient été cités, à savoir l'appartenance à des groupements terroristes ou à des réseaux criminels, la participation à de graves trafics de stupéfiants ou la délinquance répétée; que si tout délit est assurément une perturbation de l'ordre public, l'article 5 ne permet pas d'exclure du bénéfice de la loi une personne qui a été condamnée à raison d'un seul délit qui ne présente pas un caractère de particulière gravité; qu'en sa première branche, le moyen est sérieux;

Considérant, sur la deuxième branche, que le fait que l'article 5 ait été appliqué implique que le ministre s'estimait en présence d'un étranger visé à l'article 2; qu'en cette branche, le moyen ne présente pas d'intérêt pour le requérant;

Considérant, sur la troisième branche, que l'ordre de quitter le territoire qui constitue le second acte attaqué a été délivré le 1er février 1996; qu'il se fonde sur deux motifs, le premier étant que le requérant n'a jamais rempli les conditions mises à son séjour d'étudiant parce qu'il a obtenu son autorisation de séjour provisoire et la prorogation de son titre de séjours sur base de fausses attestations d'inscription, et le second qu'il n'est plus en possession d'un titre de séjour régulier, son certificat d'inscription au registre des étrangers étant périmé depuis le 1er novembre 1994;

Considérant qu'en tant que le moyen fait grief à l'acte attaqué de violer la présomption d'innocence, il ne critique qu'un de ses motifs, alors que l'autre, tiré de la péremption de son certificat d'inscription dans les registres des étrangers, suffit à justifier la mesure d'éloignement; que dans cette mesure, le moyen n'est pas recevable à défaut d'intérêt;

Considérant, en tant que le moyen reproche à l'acte attaqué de ne pas faire mention de la demande de régularisation, que l'introduction d'une demande de régularisation a, aux termes de l'article 14 de la loi du 22 décembre 1999 relative à la régularisation de séjour de certaines catégories d'étrangers séjournant sur le territoire du Royaume, pour effet d'empêcher qu'il puisse être «procédé matériellement» à l'éloignement du demandeur, hormis notamment «les mesures d'éloignement motivées par l'ordre public ou la sécurité nationale»; que selon l'exposé des motifs du projet de loi, «lorsqu'une mesure d'éloignement a été décidée, celle-ci subsiste, mais il est simplement veillé à ce qu'elle ne soit pas exécutée matériellement jusqu'au jour de la décision négative éventuelle» (*Doc. parl. Chambre* 50 0234/001, p. 18); qu'en commission du Sénat, le ministre a exposé «que cet article n'a pas un effet juridique sur l'ordre de quitter le territoire», ajoutant que «la situation juridique du demandeur ne se modifie pas» (*Doc. parl. Sénat* 2/202 - 1999-2000, p. 58); que même si la rédaction de la loi et ces déclarations concordantes faites au cours des travaux préparatoires tendent à dénier tout effet juridique à la demande de régularisation, il n'en reste pas moins qu'un texte législatif qui interdit de procéder à l'exécution d'une décision administrative qui, sans lui, pourrait être exécutée, ne peut se comprendre que comme instaurant une forme de suspension de l'exécution de cette décision;

Considérant que la décision ministérielle qui constitue le premier acte attaqué n'est pas une décision négative prise en application de l'article 12, mais une application de l'article 5; qu'en ce cas, à strictement parler, la décision ne met pas fin à l'effet suspensif de la demande de régularisation, mais elle exclut le demandeur du bénéfice de la loi, y compris de son article 14 qui organise cet effet suspensif; que toutefois, à partir du moment où une demande de régularisation est introduite, et avant qu'une décision ne soit prise, nul ne sait si cette décision sera une décision d'admission ou de rejet fondée sur l'article 12, une décision d'exclusion fondée sur l'article 5 ou une décision d'exclusion fondée sur l'article 6; qu'une interprétation raisonnable de la loi, correspondant d'ailleurs à celle que la partie adverse a donnée, conduit à considérer que toute introduction d'une demande de régularisation emporte interdiction de procéder matériellement à l'éloignement de l'intéressé aussi longtemps qu'une décision négative n'a pas été prise sur cette demande, peu importe qu'il s'agisse d'une décision prise en application de l'article 12, d'une décision d'exclusion du bénéfice de la loi fondée sur l'article 5 ou d'une décision d'exclusion fondée sur l'article 6; qu'ainsi, une décision d'exclusion du bénéfice de la loi fondée sur l'article 5 a, comme une décision négative prise en application de l'article 12, pour effet de permettre qu'il soit procédé matériellement à l'éloignement d'un étranger;

Considérant que dans le système organisé par ces dispositions, la décision qui rejette la demande de régularisation a notamment pour effet que les mesures d'éloignement décidées antérieurement peuvent à nouveau être mises en œuvre; que la légalité de ces mesures doit être appréciée au moment où elles ont été prises, et, partant, leur motivation en fonction des circonstances qui étaient à ce moment à la connaissance de la partie adverse; que le moyen invite le Conseil d'Etat à commettre un anachronisme; qu'en cet aspect de sa troisième branche, il n'est pas sérieux;

Considérant toutefois que l'absence de caractère sérieux du moyen en tant qu'il est spécifiquement dirigé contre le second acte attaqué n'empêche pas que la suspension prononcée par le présent arrêt porte également sur l'exécution de cet acte; qu'en effet, pour les raisons qui viennent d'être indiquées, l'introduction de la demande de régularisation a pour effet de suspendre l'exécution de toute mesure d'éloignement qui ne soit pas motivée par l'ordre public ou la sécurité nationale, et donc, en l'espèce, de l'ordre de quitter le territoire adressé au requérant le 1er février 1996; que si l'adoption de la première décision attaquée a eu pour conséquence qu'il soit à nouveau permis de procéder à l'éloignement matériel du demandeur débouté, cette permission apparaît comme un élément de l'exécution de cette première

décision, avec cette conséquence que la suspension, par le Conseil d'Etat de l'exécution de cette décision ministérielle porte aussi sur la reprise des effets de l'ordre de quitter le territoire; qu'en d'autres termes, la suspension de l'exécution du premier acte attaqué porte notamment sur la partie du dispositif de cet acte qui prescrit que le requérant «pourra matériellement être éloigné du Royaume», éloignement qui est aussi l'objet du second acte attaqué; que pour éviter toute équivoque à ce sujet, il convient de suspendre expressément l'exécution des deux actes attaqués;

Considérant que le requérant soutient que l'exécution immédiate de l'acte attaqué risque de causer un préjudice grave et difficilement réparable; qu'il expose qu'en 10 ans, il a eu l'occasion de développer de multiples amitiés profondes, d'autant plus importantes qu'il n'avait que 22 ans lors de son arrivée en Belgique et a donc perdu quasiment toutes ses attaches avec la XXX, que tous ces éléments ont été pris en considération par la Commission de régularisation, qui a mis en balance les faits reconnus par le requérant et les attaches sociales et circonstances humanitaires invoquées par le requérant, pour en conclure à l'inadéquation d'un éloignement de celui-ci; que son frère, avec lequel il est très proche, réside en Belgique; que celui-ci a deux enfants, dont S., né en 1992, filleul du requérant, dont celui-ci s'occupe beaucoup, au point de se faire parfois appeler «papa» par l'enfant; qu'en effet, le couple étant aujourd'hui séparé, le requérant a été très présent auprès des enfants, de manière à leur assurer la plus grande stabilité affective possible dans ces moments difficiles; qu'il voit ces enfants au grand minimum tous les mercredis après-midis, et bien souvent également les week-ends; que ces contacts fréquents sont importants tant pour les enfants que pour le requérant; que lui-même a un fils, né de mère polonaise; que tous deux vivent actuellement en Pologne, étant donné la situation précaire du requérant, mais que la mère de l'enfant souhaite pouvoir rejoindre celui-ci en Belgique afin de créer une famille unie; qu'entre-temps, la mère et l'enfant font de réguliers allers-retours afin de permettre entre autres de maintenir les liens dans le couple et entre le père et l'enfant, ainsi que l'implication directe du requérant dans l'éducation de son fils; qu'un témoignage écrit en ce sens de la mère de l'enfant se trouve dans le dossier de la Commission; que, de Pologne, il ne présente aucune difficulté pour eux de venir régulièrement en train; qu'à l'inverse, le voyage jusqu'en XXX est beaucoup trop onéreux pour être assumé par le requérant, qui se verrait privé de ces contacts avec son fils et sa compagne;

Considérant qu'il ne peut être tenu compte des éléments du préjudice liés aux relations du requérant avec une ressortissante polonaise, l'acte attaqué

n’empêchant nullement le requérant de se rendre en Pologne; que par contre, la rupture des liens sociaux établis au cours de plus de dix ans de séjour dans le pays, apparaît comme un risque de préjudice grave difficilement réparable;

Considérant que les conditions requises pour que le Conseil d’Etat puisse suspendre l’exécution de l’acte attaqué sont réunies,

D E C I D E :

Article 1er.

Est ordonnée la suspension de l'exécution de la décision d'exclusion du bénéfice de la loi du 22 décembre 1999 relative à la régularisation de séjour de certaines catégories d'étrangers séjournant sur le territoire du Royaume prise à l'égard de XXX par le ministre de l'Intérieur le 28 novembre 2001 et notifiée le 10 janvier 2002, ainsi que l'ordre de quitter le territoire (annexe 33*bis*) du 1er février 1996 et notifiée également le 10 janvier 2002.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XVe chambre des référés, le vingt-huit janvier deux mille deux, par :

M.	LEROY,	président de chambre,
M.	DEPELSENAIRE,	greffier assumé.

Le Greffier ass., Le Président,

B. DEPELSENAIRE. M. LEROY.