

Numéro du rôle : 3804
Arrêt n° 68/2006 du 3 mai 2006

A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle concernant l'article 2, 1°, de la loi du 22 décembre 1999 relative à la régularisation de séjour de certaines catégories d'étrangers séjournant sur le territoire du Royaume, posée par le Conseil d'Etat.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, et des juges L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke et J. Spreutels, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Arts,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*

### I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt n° 150.696 du 26 octobre 2005 en cause de A. Akdag contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 8 novembre 2005, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 2, 1°, de la loi du 22 décembre 1999 relative à la régularisation de séjour de certaines catégories d'étrangers séjournant sur le territoire du Royaume viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, dans la mesure où cette disposition législative implique une différence de traitement entre les demandeurs d'une régularisation qui ont demandé la reconnaissance de la qualité de réfugié sans avoir reçu de décision exécutoire, le délai dans lequel cette décision exécutoire n'a pas été reçue étant fixé à quatre ans pour les demandeurs qui ne sont pas des parents d'une famille comprenant des enfants en âge d'aller à l'école, alors qu'il est fixé à trois ans pour un parent qui, lui, fait partie d'une famille comprenant des enfants en âge d'aller à l'école ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- A. Akdag, faisant élection de domicile chez son conseil à 2018 Anvers, Broederminstraat 38;

- le Conseil des ministres.

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire en réponse.

A l'audience publique du 22 mars 2006 :

- ont comparu :

. Me R. Jaspers, avocat au barreau d'Anvers, pour A. Akdag;

. Me C. Decordier, avocat au barreau de Gand, qui comparaisait également *loco* Me E. Matteredne, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs L. Lavrysen et J.-P. Snappe ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

## II. *Les faits et la procédure antérieure*

A. Akdag a introduit une demande d'asile le 25 juillet 1993. Le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides a rejeté cette demande le 23 décembre 1996. La décision du Commissariat général a été portée à la connaissance de l'intéressé le 21 janvier 1997 et le 31 janvier 1997, ordre lui a été donné de quitter le territoire.

Le 28 janvier 2000, A. Akdag a introduit une demande de régularisation de séjour fondée sur l'article 2, 1<sup>o</sup> et 4<sup>o</sup>, de la loi du 22 décembre 1999 relative à la régularisation de séjour de certaines catégories d'étrangers séjournant sur le territoire du Royaume. Il a déclaré avoir été présent sur le territoire belge au 1er octobre 1999.

Le 28 mai 2003, la Commission de régularisation a remis un avis défavorable concernant la demande de A. Akdag. Dans son avis, la Commission a notamment constaté que les pièces produites ne faisaient pas apparaître que le requérant séjournait sur le territoire belge au 1er octobre 1999 et qu'un délai de moins de quatre ans s'était écoulé entre l'introduction de sa demande d'asile et l'obtention d'une décision exécutoire.

Le 4 décembre 2003, le ministre de l'Intérieur a rejeté la demande de régularisation en suivant les considérations émises dans l'avis de la Commission de régularisation. Cette décision a été attaquée par A. Akdag devant le Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat constate notamment, concernant la prétendue violation de l'obligation de motivation matérielle, que la partie requérante ne parvient pas à démontrer que les constatations matérielles de la partie défenderesse ne seraient pas correctes, ni que les conclusions que celle-ci en tire seraient manifestement déraisonnables. Avant de se prononcer, le Conseil d'Etat pose cependant, à la demande de A. Akdag, la question préjudicielle reproduite ci-dessus.

## III. *En droit*

- A -

A.1.1. Selon le Conseil des ministres, la question préjudicielle a pour objet non pas de faire apprécier si le législateur peut, sans violer les articles 10 et 11 de la Constitution, faire dépendre la régularisation du séjour de candidats réfugiés ou d'ex-candidats réfugiés sans enfants mineurs scolarisés séjournant en Belgique au 1er octobre 1999 de l'absence d'une décision exécutoire concernant leur demande d'asile dans un délai de quatre ans, mais bien de faire apprécier si, en fixant cette condition de délai alors qu'il n'exige qu'un délai de trois ans de défaut de décision exécutoire concernant la demande d'asile des candidats réfugiés ou ex-candidats réfugiés ayant des enfants mineurs scolarisés séjournant en Belgique au 1er octobre 1999, le législateur peut implicitement refuser de rendre ce délai de trois ans également applicable à la première catégorie de candidats réfugiés ou ex-candidats réfugiés. La Cour ne serait toutefois pas compétente pour censurer une décision de refus implicite de prendre une mesure législative.

A.1.2. Selon A. Akdag, la Cour doit se prononcer sur l'article 2, 1<sup>o</sup>, de la loi de régularisation du 22 décembre 1999 dans sa totalité. Si la Cour constate une violation des articles 10 et 11 de la Constitution, cela implique que le juge ne peut appliquer l'article en question en ce qui concerne cette violation. Le législateur a, en l'espèce, adopté une mesure et n'a pas, comme le soutient le Conseil des ministres, refusé implicitement de prendre une mesure.

A.2.1. Le Conseil des ministres objecte ensuite que la réponse à la question préjudicielle n'est pas utile à la solution du litige pendant devant le juge *a quo*. En effet, le séjour en Belgique au 1er octobre 1999 constitue une condition d'application préalable, fixée de manière générale dans l'article 2 de la loi du 22 décembre 1999 et dont dépend dès lors tout examen utile relatif à la satisfaction aux autres critères de régularisation. Il n'est par conséquent pas utile de se pencher sur la constitutionnalité de l'article 2, 1<sup>o</sup>, de la loi du 22 décembre 1999 lorsque l'étranger en question ne peut se prévaloir d'un séjour attesté en Belgique au 1er octobre 1999, comme cela semble être le cas en l'espèce. En outre, de l'avis du Conseil des ministres, la constatation éventuelle d'une

discrimination ne pourrait conduire qu'à la non-application du délai de trois ans et donc à l'application du délai de quatre ans, ce qui n'aiderait pas l'intéressé et n'apporterait donc aucune information utile au juge *a quo*.

A.2.2. Si la Cour conclut à une discrimination, observe A. Akdag, ceci entraînera la suspension et l'annulation par le Conseil d'Etat de la décision de rejet de la demande de régularisation. Le dossier devra à nouveau être examiné par le ministre et la possibilité existe que ce dernier demande un nouvel avis à la Commission de régularisation. Il souligne que la notion de « séjour sur le territoire belge au 1er octobre 1999 » est interprétée par les chambres réunies de la Commission de régularisation, suivies en cela par le ministre de l'Intérieur, comme « séjour en Belgique en 1999 ». Contrairement au Conseil des ministres, A. Akdag considère, pour terminer, que la discrimination doit être supprimée dans le sens le plus favorable au justiciable.

A.3.1. Selon le Conseil des ministres, la différence de traitement repose sur un critère objectif et est justifiée parce que la présence d'enfants mineurs scolarisés constitue un facteur qui favorise et accélère l'intégration sociale de la famille à laquelle ils appartiennent et est dès lors un élément révélateur de l'existence d'attaches sociales durables en Belgique. Cette justification s'inscrirait parfaitement dans le cadre des objectifs légitimes du législateur de limiter l'étendue de l'opération de régularisation, sous la forme d'un assouplissement temporaire des règles de séjour, en n'octroyant la régularisation que comme une faveur accordée sur une base individuelle à ceux qui sont dans l'incertitude depuis longtemps concernant leur situation de séjour et qui, durant cette période, se sont progressivement intégrés dans la société belge. Dans le cadre de l'application de la loi du 22 décembre 1999, le fait qu'une demande d'asile ait été introduite et qu'aucune décision n'ait été prise à ce sujet dans un certain délai n'importe pas tant en raison du fait que cette demande vise à la reconnaissance de la qualité de réfugié, mais parce qu'il atteste, premièrement, que l'intéressé a tenté, sur cette base, de faire régulariser sa situation de séjour et, deuxièmement, que cette tentative est restée trop longtemps sans effet exécutoire. Ceci justifierait également que les demandeurs de régularisation sur la base de l'article 2, 4°, soient soumis à des conditions plus strictes que les demandeurs de régularisation sur la base de l'article 2, 1°, dès lors qu'ils n'ont pas subi le préjudice résultant du traitement trop long d'une demande de reconnaissance de la qualité de réfugié.

Le Conseil des ministres considère que le fait que le législateur n'ait pas exclusivement tenu compte du critère du dépassement de la durée normale d'examen d'une demande d'asile mais également de l'intégration de l'intéressé durant cette procédure et, dès lors, de l'influence favorable de la présence d'enfants mineurs scolarisés sur la vitesse d'évolution de ce processus d'intégration correspond à sa philosophie de base.

Selon le Conseil des ministres, la différence de traitement n'a pas d'effets disproportionnés pour les candidats réfugiés ou ex-candidats réfugiés sans enfants mineurs scolarisés parce que (1) la loi du 22 décembre 1999 n'instaure de toute façon qu'un régime de faveur temporaire et conditionnel qui déroge au droit applicable, en règle, en matière de séjour des étrangers dans le Royaume, (2) dans le cadre de ce régime particulier, il existe encore d'autres motifs de régularisation qui offrent des possibilités plus étendues, (3) il est logique que l'étranger qui ne peut satisfaire aux autres motifs de régularisation ne puisse pas non plus se raccrocher au motif de régularisation en cause et (4) il est toujours possible d'être autorisé ou admis à séjourner dans le Royaume sur la base du droit commun des étrangers.

A.3.2. A. Akdag souligne que le critère de base est la longue procédure d'asile. La présence ou non d'enfants scolarisés n'a en soi aucun rapport avec la procédure d'asile ou la longue durée de celle-ci. Il n'y aurait aucune raison logique, raisonnable ou objective d'établir une distinction, dans le cadre du critère précité, entre certaines catégories de demandeurs d'asile. Il admet que le fait d'avoir des enfants scolarisés puisse, dans le cadre de l'article 2, 4°, de la loi de régularisation, être considéré plus rapidement comme une circonstance humanitaire et crée plus rapidement des attaches sociales durables, mais pas qu'il s'agisse d'un facteur pertinent lorsque c'est la longueur de la procédure d'asile qui est en cause. Le législateur aurait, ce faisant, mêlé deux critères distincts, en établissant également à propos du critère de la longue procédure d'asile une distinction entre les personnes qui ont des enfants scolarisés et les personnes qui n'en ont pas. Alors qu'une distinction fondée sur les attaches sociales pourrait être justifiée dans le cadre d'un critère spécifiquement humanitaire et social, il n'existerait aucune argumentation objective et raisonnable pour utiliser ce critère au sein de la catégorie des demandeurs d'asile.

- B -

B.1. 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 dispose :

« Sans préjudice de l'application de l'article 9 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, la présente loi s'applique aux demandes de régularisation de séjour introduites par des étrangers qui séjournent déjà effectivement en Belgique au 1er octobre 1999 et qui, au moment de la demande :

1° soit ont demandé la reconnaissance de la qualité de réfugié sans avoir reçu de décision exécutoire dans un délai de quatre ans, ce délai étant ramené à trois ans pour les familles avec des enfants mineurs séjournant en Belgique au 1er octobre 1999 et en âge d'aller à l'école;

2° soit ne peuvent, pour des raisons indépendantes de leur volonté, retourner ni dans le ou les pays où ils ont séjourné habituellement avant leur arrivée en Belgique, ni dans leur pays d'origine, ni dans le pays dont ils ont la nationalité;

3° soit sont gravement malades;

4° soit peuvent faire valoir des circonstances humanitaires et ont développé des attaches sociales durables dans le pays ».

B.2. La régularisation organisée par la loi du 22 décembre 1999 concerne diverses catégories d'étrangers qui se trouvaient, au moment de son entrée en vigueur, soit en cours de procédure d'asile depuis plusieurs années, soit en situation de séjour illégale et qui pouvaient faire valoir des circonstances particulières. Elle ne confère pas la qualité de réfugié mais offre aux étrangers concernés une possibilité d'obtenir un statut de séjour légal. La décision visée aux articles 12, § 4, et 13 de cette loi confère aux intéressés, lorsqu'elle leur est favorable, une autorisation de séjour à durée illimitée (*Doc. parl.*, Chambre, 1999-2000, n° 234/1, p. 10).

B.3. En vertu de son article 2, 1°, la loi du 22 décembre 1999 s'applique aux étrangers qui séjournent effectivement en Belgique au 1er octobre 1999 et qui, au moment de la demande de régularisation de séjour, ont demandé la reconnaissance de la qualité de réfugié sans avoir reçu de décision exécutoire dans un délai déterminé. Ce délai est de trois ans pour

les familles avec enfants mineurs séjournant en Belgique au 1er octobre 1999 et en âge d'aller à l'école et de quatre ans pour les autres étrangers.

B.4. La question préjudicielle a pour objet de demander à la Cour si la disposition précitée implique une discrimination à l'égard des étrangers sans enfants mineurs séjournant en Belgique au 1er octobre 1999 et en âge d'aller à l'école. En effet, ils sont plus rapidement exclus du champ d'application de la loi de régularisation que les étrangers ayant des enfants mineurs séjournant en Belgique au 1er octobre 1999 et en âge d'être scolarisés.

Contrairement à ce qu'affirme le Conseil des ministres, la différence de traitement découle de la disposition en cause. L'exception d'incompétence de la Cour ne peut être accueillie.

B.5. C'est au législateur qu'il appartient de mener une politique concernant l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et de prévoir à cet égard, dans le respect du principe d'égalité et de non-discrimination, les mesures nécessaires qui portent notamment sur la fixation des conditions auxquelles le séjour d'un étranger est légal ou non. Le fait qu'il en découle une différence de traitement entre étrangers est la conséquence logique de la mise en œuvre de ladite politique.

B.6.1. Indépendamment de la question de savoir si, comme l'objecte le Conseil des ministres, la réponse à la question préjudicielle est effectivement utile à la solution du litige pendant devant le juge *a quo*, parce que le requérant devant le Conseil d'Etat, outre la condition de délai contestée, ne remplirait pas une autre condition - un séjour attesté en Belgique au 1er octobre 1999 - pour bénéficier de la régularisation, la Cour constate que le législateur, lors de l'élaboration du régime de régularisation, a attaché un intérêt particulier à l'intégration, dans la société belge, des étrangers qui rempliraient les conditions de régularisation. Ceci ressort non seulement de la loi dans son ensemble mais en particulier

aussi de la disposition en cause, qui tient compte du fait que le processus de socialisation est plus rapide pour les enfants scolarisés (*Doc. parl.*, Chambre, 1999-2000, n° 234/1, p. 7).

B.6.2. Lors de la fixation du délai en cause pour bénéficier de la régularisation, le législateur peut, sans excéder son pouvoir d'appréciation en la matière, tenir compte de tous les facteurs pertinents. La présence d'enfants scolarisés peut, à cet égard, être raisonnablement considérée comme un facteur pertinent. Le législateur a pu considérer que non seulement les enfants eux-mêmes, mais également les parents d'enfants scolarisés peuvent être réputés s'intégrer généralement plus rapidement et mieux dans la société belge que les étrangers sans enfants scolarisés.

B.6.3. La différence de délai dans lequel les deux catégories d'étrangers qui séjournaient effectivement en Belgique au 1er octobre 1999 et qui, au moment de la demande de régularisation de séjour, ont demandé la reconnaissance de la qualité de réfugié, n'ont pas pu recevoir de décision exécutoire - respectivement trois et quatre ans - pour bénéficier de la régularisation, ne saurait à cet égard être considérée comme manifestement disproportionnée.

B.7. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 2, 1°, de la loi du 22 décembre 1999 relative à la régularisation de séjour de certaines catégories d'étrangers séjournant sur le territoire du Royaume ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 3 mai 2006.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts