

Note concernant l'Arrêt de la Cour d'Arbitrage rendu le
13/06/2002 concernant la problématique de l'Article 16 de
la loi du 22/12/1999 qui empêche l'introduction ultérieure
d'une demande de régularisation sur base de l'Article 9,
Alinéa 3 de la loi du 15/12/1980

La question posée à la Cour d'arbitrage trouve son origine dans le fait que certains étrangers, déboutés de leur demande de régularisation basée sur la loi du 22 décembre 1999, ont par la suite introduit une demande de régularisation sur base de l'article 9 alinéa 3 de la loi du 15 décembre 1980, considérée comme étant sans objet par le Ministère de l'Intérieur sur base de l'article 16 de la loi du 22 décembre 1999, Elle est libellée de la manière suivante : "L'article 16 de la loi du 22 décembre 1999 relative à la régularisation de certaines catégories d'étrangers séjournant sur le territoire du Royaume, en ce qu'il interdit à l'étranger ayant introduit une demande de régularisation sur base de la loi du 22 décembre 1999 d'introduire postérieurement une demande sur base de l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, éventuellement combinés avec son article 191, en ce qu'il ne permet pas à l'étranger de faire valoir des circonstances nouvelles justifiant l'octroi d'une autorisation de séjour fondée sur cet article 9 alinéa 3, alors que l'étranger placé dans la même situation, qui n'a pas introduit de demande sur base de la loi du 22 décembre 1999, peut faire valoir de tels éléments ?"

Telle qu'elle est posée, la question part du principe que l'article 16 de la loi du 22.12.1999 doit s'interpréter comme interdisant à l'étranger qui a introduit une demande de régularisation sur base de la loi; du 22.12.1999 d'introduire postérieurement une demande sur base de l'article 9 al.3 de la loi du 15.12.1980 même en cas de survenance de circonstances nouvelles.

La Cour d'Arbitrage n'a pas statué sur la question de savoir si cette interprétation donnée à l'article 16 était correcte ou non, elle ne sort pas de sa compétence de juge constitutionnel et examine si la disposition ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

1 . Un examen des travaux parlementaires de la loi du 22.12.1999 et de l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat est nécessaire pour apprécier le sens de l'interdiction formulée à l'article 16 de cette loi et éviter de donner à cette disposition une interprétation littérale sans nuances.

L'article 16 de l'avant-projet prévoyait que "l'étranger qui a introduit une demande de régularisation sur base de la présente loi ne peut plus introduire une demande de séjour sur base de l'article 9, alinéa 3 précité pendant la durée d'application de la présente loi". (Doc. Parl. chambre, 1999-2000, doc.50 234/001 p.19).

L'objectif du législateur était d'éviter une surcharge inutile à l'administration. On comprend, à la lecture de l'exposé des motifs de la loi, que l'idée est d'éviter les doubles demandes et "le fonctionnement parallèle de deux commissions" (Doc 500234/005, p. 16). Les deux procédures

ayant la même finalité d'octroyer une régularisation du séjour, le législateur voulait obliger les demandeurs à choisir entre l'une ou l'autre procédure durant le délai de validité de la loi.

L'avant-projet prévoyait en son article 17 que la loi serait d'application durant une durée de 11 mois (jusqu'au 30 novembre 2000), prorogeable par Arrêté Royal pour une durée d'un an maximum.

La section de législation du Conseil d'Etat souleva dès lors qu'il était dangereux de prévoir une durée limitée d'application de la loi en raison des risques de voir arriver des situations où, après le délai fixé, des demandes de régularisation n'auraient pas encore été traitées.

Ayant tenu compte de cette remarque, le législateur supprima le délai de durée d'application prévu à l'article 17, mais l'interdiction de l'article 16 ne fut pas nuancée, le législateur n'ayant pas envisagé la situation qui se présente actuellement.

En effet, l'expérience nous montre que cette opération de régularisation aura été fort longue puisque près de 4 ans plus tard, elle n'est pas tout à fait clôturée, un certain nombre de demandes n'ayant, pas encore reçu de décision. Cette réalité n'était pas concevable au moment de l'adoption de cette loi qui avait notamment pour but de pallier aux lenteurs administratives des procédures d'asile qui n'avaient pas été traitées dans un délai raisonnable fixé à 4 ou 3 ans !

Toutes les dispositions de la loi de 99 ont été rédigées dans l'idée que l'application de cette loi serait courte dans le temps, puisqu'elle devait initialement cesser ses effets à partir du 1er décembre 2000.

Le Conseil d'Etat souligne, dans un arrêt n° 124.417 du 20 octobre 2003 "la volonté claire et expresse du législateur de 1999 de réserver à la loi de régularisation un caractère limité dans le temps".

2. Alors que c'est précisément la question de la survenance d'éléments nouveaux invoqués dans une demande fondée sur l'art. 9 alinéa 3 postérieure à une demande basée sur la loi de 99 qui se trouve à l'origine de la question préjudicielle posée, la Cour d'Arbitrage ne répond pas sur ce point précis. En effet lorsqu'elle se penche sur la question de la proportionnalité de cette exclusion avec les buts poursuivis par le législateur, elle conclut en son point B.5.2. que "la mesure qui empêche l'étranger de suivre simultanément les deux procédures n'est pas disproportionnée". C'est le mot "simultanément" qui retient ici l'attention et permet de penser que la Cour d'Arbitrage n'a pas envisagé la situation d'un étranger qui aurait été débouté de sa demande basée sur la loi de 99 et qui, sur base d'éléments nouveaux aurait ultérieurement introduit une demande basée sur l'article 9 alinéa 3, mais bien celle de l'étranger qui, tout en ayant introduit une demande de régularisation sur base de la loi du 22 décembre 99 sans avoir reçu de décision et en l'absence d'éléments nouveaux,

introduirait une demande basée sur l'article 9 alinéa 3 dans l'espoir d'augmenter ses chances d'obtenir une solution favorable à l'issue de l'une ou de l'autre procédure.

Cette idée se renforce lorsqu'on lit le point B.5.3. de la motivation de l'arrêt qui affirme que "cette impossibilité résulte du choix de l'étranger lui-même quant à la procédure à suivre, choix dont les conséquences étaient définies par la loi". Cette phrase permet de comprendre que la Cour d'Arbitrage n'envisage pas l'hypothèse de la survenance d'éléments nouveaux. En effet, le choix d'engager l'une ou l'autre procédure en fonction d'une situation suppose que les données du problème sont posées au moment où le choix doit avoir lieu, en l'occurrence en janvier 2000 lors de l'entrée en vigueur de la loi jusqu'à l'expiration du délai d'introduction des demandes de régularisation à la fin janvier 2000. Par définition, un élément nouveau est celui qui ne pouvait pas être contenu dans la problématique de l'étranger au moment qui lui était imparti pour introduire sa demande basée sur la loi de 99. Ceci permet de penser logiquement que, si l'interdiction prévue à l'article 16 trouve son fondement dans l'idée que l'étranger devait choisir entre l'une ou l'autre procédure sans pouvoir cumuler les deux, cette interdiction ne doit pas s'appliquer aux demandes introduites sur base de l'article 9 alinéa 3 en raison de la survenance d'éléments nouveaux qui n'existaient pas au moment où ce choix devait avoir lieu.

3. Même si, en raison de l'interprétation donnée par l'Office des étrangers à l'article 16 de la loi du 22 décembre 99, l'étranger se voit privé de la possibilité de voir examiner sa demande de régularisation, celui-ci ne sera pas privé pour autant de l'exercice de son droit au recours effectif devant le Conseil d'Etat, toutes les fois où il aura invoqué dans sa demande de régularisation basée sur l'article 9 alinéa 3 une violation d'une disposition de la Convention Européenne des droits de l'Homme.

Cette convention serait par conséquent une manière de sortir de l'impasse pour certaines situations qu'elle vise.

4. La question préjudicielle posée à la Cour d'Arbitrage ne porte pas sur la compatibilité de l'article 16 de la loi du 22.12.1999 avec les articles 10 et 11 de la Constitution lus conjointement avec une disposition de la Convention Européenne des Droits de l'Homme. Il est vraisemblable que dans l'hypothèse où elle serait interrogée sur la compatibilité de cette disposition avec les articles 10 et 11 de la Constitution lus conjointement avec l'article 3 (interdiction des traitements inhumains et dégradants) ou 8 (Respect de la vie privée et familiale), en ce qu'il ne permet pas de faire valoir des circonstances nouvelles qui ont trait à un droit fondamental garanti par une de ces dispositions, la réponse donnée serait très différente. Dans une affaire n° 122.816 du 15 septembre 2003 (ce n°, p.

415), le Conseil d'Etat près avoir écarté l'argument du requérant fondé sur l'article 3 de la CEDH (il relève notamment que cette disposition n'avait pas été invoquée dans la demande de régularisation), a refusé de poser à la Cour d'Arbitrage la question de la compatibilité de l'article 16 de la loi de 99 à l'article 10 et 11 de la Constitution lus avec l'article 3 de la CEDH, vu que la Cour d'Arbitrage avait déjà statué sur une question ayant un objet identique, les circonstances de la cause étant celles visées par la Cour.

L'on peut déduire de cet arrêt que le Conseil d'Etat n'aurait pas refusé de poser cette question à la Cour d'Arbitrage si les circonstances de la cause avaient été différentes notamment par le fait que l'article 3 de la CEDH aurait été invoqué dans la demande de régularisation basée sur l'article 9 alinéa 3 de la loi du 15.12.1980.

5. Pour tous ceux qui ne pourraient par contre pas se prévaloir d'une violation d'une disposition de la CEDH, tant que l'article 16 de la loi de 99 continuera à être interprété comme interdisant l'introduction d'une demande basée sur l'article 9 alinéa 3, même en cas de survenance d'éléments nouveaux, toute une série de situation continueront à être problématiques.

L'article 9 alinéa 3 de la loi du 15.12.1980 est une règle de procédure qui prévoit le mode d'introduction d'une demande de séjour de plus de trois mois, alors que la loi du 22.12.1999 aménage non seulement une procédure mais aussi des conditions de fond pour être régularisé.

Interpréter de manière stricte l'article 16 de la loi de 99, sans tenir compte de l'évolution de sa rédaction ni de l'esprit dans lequel la loi a été rédigée, ne peut que, mener à des situations aberrantes lorsqu'une telle interprétation mène à priver un étranger de l'unique procédure qui lui reste pour revendiquer un droit de séjour qu'il devrait pouvoir se voir reconnaître. Ainsi, serait totalement absurde la situation de l'étranger qui se verrait aujourd'hui dans la situation de vouloir demander la régularisation de son séjour en Belgique en tant qu'auteur d'enfant belge, demandeur d'asile en procédure longue personne victime de la traite des êtres humains, etc., et qui n'aurait même plus la possibilité d'utiliser la seule procédure prévue à cet effet par la loi belge alors qu'il lui est particulièrement difficile voire impossible d'introduire sa demande à partir de son pays d'origine, et cela pour la simple raison qu'il a dans le passé introduit une demande de régularisation sur base de la loi de 99.

Serait encore plus aberrante la situation de l'étranger en séjour légal temporaire et en droit d'obtenir un changement de statut (les conditions de fond pour l'obtention d'un droit de séjour étant remplies)

qui se verrait privé de la faculté d'en introduire la demande sur base de l'alinéa 3 de l'article 9, en raison d'une interprétation littérale de l'article 16 de la loi du 22.12.99.

Le législateur de la loi de 99 n'a pas prévu l'hypothèse de la survenance d'éléments nouveaux pendant la durée de validité sa loi de régularisation, vu la durée limitée de 11 mois qu'il souhaitait lui donner.

C'est uniquement en raison d'une remarque formulée par la section de législation du Conseil d'Etat concernant le risque encouru par les demandeurs de régularisation dont la demande n'aurait pas pu être traitée pendant le délai de validité de la loi, que le législateur a supprimé ce délai initialement prévu dans son avant-projet, et a oublié de compléter ou de nuancer l'article 16, qui dès lors comporte une lacune pouvant être comblée par une interprétation plus conforme à l'esprit qui a présidé à l'élaboration de la loi du 22.12.1999.

Marie-Pierre de Buisseret Juriste au SIRÉAS

Septembre 2003