

Arrêt

**n° 165 391 du 7 avril 2016
dans l'affaire X / VII**

En cause : X

Ayant élu domicile : X

contre:

**l'Etat belge, représenté par le Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration,
chargé de la Simplification administrative**

LE PRÉSIDENT DE LA VIIe CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 21 mai 2015, par X, qui déclare être de nationalité palestinienne, tendant à l'annulation d'une décision déclarant sans objet une demande d'autorisation de séjour, prise le 26 mars 2015.

Vu le titre I^{er} bis, chapitre 2, section IV, sous-section 2, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

Vu la note d'observations et le dossier administratif.

Vu le mémoire de synthèse.

Vu l'ordonnance du 3 décembre 2015 convoquant les parties à l'audience du 7 janvier 2016.

Entendu, en son rapport, N. RENIERS, président de chambre.

Entendu, en leurs observations, Me T. WIBAULT loco Me V. VAN DER PLANCKE, avocat, qui comparaît pour la partie requérante, et Me A. DETOURNAY loco Me E. DERRIKS, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse.

APRES EN AVOIR DELIBERE, REND L'ARRET SUIVANT :

1. Faits pertinents de la cause.

1.1. Arrivé en Belgique sous le couvert d'un visa de court séjour, délivré le 12 mai 2002, par l'ambassade de Belgique à Madrid, le requérant a, en application de la Position commune du 21 mai 2002 concernant l'accueil temporaire de certains Palestiniens par des Etats membres de l'Union européenne (ci-après : la Position commune 2002/400/PESC), été mis en possession d'une déclaration d'arrivée, le 7 juin 2002. Cette déclaration d'arrivée a été prorogée, mensuellement, pendant plusieurs années.

1.2. Le 23 juillet 2007, le requérant a été mis en possession d'une attestation d'immatriculation, laquelle a été prorogée, trimestriellement, pendant plusieurs années.

1.3. Le 8 décembre 2010, le requérant a introduit une demande d'autorisation de séjour de plus de trois mois sur le territoire du Royaume, sur la base de l'article 9bis de 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).

1.4. Le 26 mars 2015, la partie défenderesse a déclaré cette demande sans objet, et, prorogé l'attestation d'immatriculation délivrée au requérant, jusqu'au 29 février 2016. La première décision, qui constitue l'acte attaqué, est motivée comme suit :

« L'intéressé connaît le contexte particulier dans lequel la Belgique a accepté de l'accueillir temporairement. Elle continue, au fil des années, à honorer ses engagements, mais entend s'en tenir au cadre strict qu'elle a défini après l'adoption, en date du 21 mai 2002, de la position commune 2002/400/PESC concernant l'accueil temporaire de certains Palestiniens par des Etats membres de l'Union européenne. »

L'Office des étrangers est chargé de veiller au respect du cadre strict dans lequel l'intéressé est accueilli. C'est la raison pour laquelle il ne prendra pas en considération la demande d'autorisation de séjour qui a été introduite le 8 décembre 2010 en application de l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

Les différentes autorités qui ont collaboré à la définition du cadre strict d'accueil ont en effet opté pour la délivrance d'une attestation d'immatriculation dont la durée de validité est actuellement limitée à trois mois, et régulièrement renouvelée.

Ce document ne permet pas à l'intéressé de quitter la Belgique, de circuler librement dans l'espace Schengen, ou d'y entrer à nouveau sans visa, ce qui, étant donné le contexte dans lequel la position commune a été arrêtée, est légitime.

Toutefois, étant donné la dernière décision du Conseil du 5 mars 2015, et afin de faciliter la vie de l'intéressé, la validité de l'attestation d'immatriculation sera portée au 29 février 2016 ».

2. Procédure.

Conformément à l'article 39/81, alinéa 7, de la loi du 15 décembre 1980, le Conseil « statue sur la base du mémoire de synthèse sauf en ce qui concerne la recevabilité du recours et des moyens ».

3. Examen des moyens d'annulation.

3.1.1. La partie requérante prend un premier moyen de la violation des articles 9bis et 62 de la loi du 15 décembre 1980, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des articles 10 et 11 de la Constitution, de la Position commune 2002/400/PESC, de la Décision (PESC) 2015/363 du Conseil du 5 mars 2015 concernant l'accueil temporaire de certains Palestiniens par des Etats membres de l'Union européenne (ci-après : la Décision (PESC) 2015/363), de l'article 5

du Règlement (CE) n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen) (ci-après : le Règlement CE/562/2006) et « des principes de bonne administration (qui oblige l'administration à prendre en compte tous les éléments invoqués avant de prendre sa décision), d'équitable procédure, de proportionnalité, de légitime confiance, du devoir de soin », ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

Elle fait notamment valoir que « Prise au titre de la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne (PESC), la position commune vise à permettre l'évacuation pacifique de la Basilique de la Nativité à Bethléem conformément aux dispositions de l'Accord auquel sont parvenus l'Autorité palestinienne et le Gouvernement israélien le 5 mai 2002 (considérant 1). Cette évacuation pacifique est permise par l'exfiltration d'un certain nombre de militants palestiniens et l'accueil à titre exclusivement humanitaire de ces derniers par plusieurs Etats membres. [...] La Position n'interfère pas sur la compétence des Etats en matière migratoire. En réalité, la seule interférence contenue dans la Position commune consiste à limiter au seul territoire national du pays d'accueil la portée du séjour ; autrement dit, la validité de ce permis est limitée au territoire de l'Etat membre concerné (article 3). Pour le reste, la Position commune reconnaît la pleine compétence des autorités nationales dans la mise en œuvre du séjour. [...] Autrement dit, les limitations prévues originellement par la Position commune n'ont pas pour objectif de déroger à la mise en œuvre du droit interne en matière de séjour, sauf en ce qui concerne, le cas échéant, la limitation du séjour aux frontières belges, mais ce pour une durée par nature temporaire et liée exclusivement à des questions de sécurité et d'ordre public. Autrement dit, il est évident, et la situation de Palestiniens accueillis dans d'autres Etats membres le démontrent, que les Etats d'accueil sont libres d'octroyer aux Palestiniens accueillis dans le cadre de la Position commune 2002/400/PESC une situation plus favorable que le cadre minimal dressé par la Position commune. [...] » et conclut que « la décision entreprise, en ce qu'elle limite la portée de l'autorisation de séjour, n'est pas valablement motivée quant à son refus de lever les limitations au droit au séjour qui pèsent sur le requérant. Dès lors elle ne motive pas valablement non plus pourquoi elle refuse de prendre en considération les circonstances humanitaires impérieuses du requérant pour l'application de l'article 9bis de la loi du 15.12.1980 ».

En réponse à l'argumentation développée par la partie défenderesse dans sa note d'observations, relevant que « La décision entreprise indique explicitement [que] *« L'Office des Etrangers est chargé de veiller au respect du cadre strict dans lequel l'intéressé est accueilli »*, la partie requérante soutient que « Le requérant ne voit donc pas en quoi l'autorité administrative n'aurait pas de compétence pour statuer sur son titre de séjour. La partie adverse ne fournit en outre aucun document dont il devrait être déduit que l'organisation du séjour du requérant relève d'une décision gouvernementale, ce qui impliquerait que ce séjour soit alors organisé via un Arrêté Royal ou à tout le moins un Arrêté Ministériel. Le requérant réaffirme que son séjour doit être traité selon la loi du 15.12.1980, ce qui est conforme à la Position commune puisque cette dernière reconnaît la pleine compétence des autorités nationales dans la mise en œuvre du séjour [...] ».

3.1.2. La partie requérante prend un second moyen de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Elle fait notamment valoir qu'« il ne peut être admis que le requérant puisse être soustrait à l'application de l'article 9bis de loi du 15 décembre 1980 au seul motif que son séjour

découle d'un accord diplomatique de politique étrangère. Dès lors qu'il convient, pour les autorités en charge, d'examiner concrètement la situation humanitaire du requérant dans le contexte de l'article 9bis de la loi du 15.12.1980 [...] ».

3.2.1. A ces égards, le Conseil rappelle que l'article 9 de la loi du 15 décembre 1980 dispose que « *Pour pouvoir séjourner dans le Royaume au-delà du terme fixé à l'article 6, l'étranger qui ne se trouve pas dans un des cas prévus à l'article 10 doit y être autorisé par le Ministre ou son délégué. Sauf dérogations prévues par un traité international, par une loi ou par un arrêté royal, cette autorisation doit être demandée par l'étranger auprès du poste diplomatique ou consulaire belge compétent pour le lieu de sa résidence ou de son séjour à l'étranger* ».

L'article 9bis, §1^{er}, de la même loi dispose que « *Lors de circonstances exceptionnelles et à la condition que l'étranger dispose d'un titre d'identité, l'autorisation de séjour peut être demandée auprès du bourgmestre de la localité du lieu où il séjourne, qui la transmettra au Ministre ou à son délégué. Quand le ministre ou son délégué accorde l'autorisation de séjour, celle-ci sera délivrée en Belgique* ».

L'application de l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 opère en d'autres mots un double examen. En ce qui concerne la recevabilité de la demande d'autorisation de séjour, la partie défenderesse examine si des circonstances exceptionnelles sont invoquées et le cas échéant, si celles-ci sont justifiées ; en l'absence de telles circonstances, la demande d'autorisation est déclarée irrecevable. En ce qui concerne le bien-fondé de la demande, la partie défenderesse examine s'il existe des raisons d'autoriser l'étranger à séjourner plus de trois mois dans le Royaume. A cet égard, le Ministre ou le Secrétaire d'Etat compétent dispose d'un large pouvoir d'appréciation. En effet, l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 ne prévoit aucun critère auquel le demandeur doit satisfaire, ni aucun critère menant à déclarer la demande non fondée (dans le même sens ; CE, 5 octobre 2011, n°215.571 et 1^{er} décembre 2011, n° 216.651).

3.2.2. Le Conseil rappelle en outre que la Position commune 2002/400/PESC porte que :
« *Article premier*

La présente position commune concerne douze des treize Palestiniens appartenant au groupe de Palestiniens au sujet desquels l'Autorité palestinienne et le gouvernement israélien ont conclu, le 5 mai 2002, à un protocole d'accord prévoyant l'évacuation pacifique de la basilique de la Nativité à Bethléem et qui ont accepté d'être transférés temporairement vers des États membres de l'Union européenne et d'y être accueillis.

Article 2

Douze des treize Palestiniens visés à l'article 1^{er} sont accueillis temporairement et pour des raisons exclusivement humanitaires par les États membres suivants: la Belgique, la Grèce, l'Espagne, l'Irlande, l'Italie et le Portugal.

Article 3

Chacun des États membres visés à l'article 2 délivre aux Palestiniens qu'il accueille un permis national les autorisant à pénétrer sur leur territoire et à y séjourner pour une période maximale de 12 mois.

La validité de ce permis est limitée au territoire de l'État membre concerné, qui prend les mesures appropriées à cet égard. La délivrance de ce permis peut être subordonnée à certaines conditions, que les Palestiniens concernés doivent accepter avant leur arrivée ».

L'article 1 de la Décision (PESC) 2015/363 prévoit quant à lui que :

« Les États membres visés à l'article 2 de la position commune 2002/400/PESC prorogent, pour une nouvelle période de vingt-quatre mois à compter du 31 janvier 2014, les permis nationaux d'entrée et de séjour délivrés conformément à l'article 3 de ladite position commune ».

3.2.3. Dans le cadre de son contrôle de légalité, il n'appartient pas au Conseil de substituer son appréciation à celle de la partie défenderesse mais uniquement de vérifier si celle-ci n'a pas tenu pour établis des faits qui ne ressortent pas du dossier administratif et si elle a donné desdits faits, dans la motivation tant matérielle que formelle de sa décision, une interprétation qui ne procède pas d'une erreur manifeste d'appréciation (dans le même sens : CE, 6 juillet 2005, n° 147.344). Dans ce même cadre, il lui appartient notamment de vérifier si la partie défenderesse a respecté les obligations de motivation des actes administratifs qui lui incombent. Ainsi, l'obligation de motivation formelle à laquelle est tenue l'autorité administrative doit permettre au destinataire de la décision de connaître les raisons sur lesquelles se fonde celle-ci, sans que l'autorité ne soit toutefois tenue d'explicitier les motifs de ces motifs. Il suffit, par conséquent, que la décision fasse apparaître de façon claire et non équivoque le raisonnement de son auteur afin de permettre au destinataire de la décision de comprendre les justifications de celle-ci et, le cas échéant, de pouvoir les contester dans le cadre d'un recours et, à la juridiction compétente, d'exercer son contrôle à ce sujet. Cette obligation de motivation formelle qui pèse sur l'autorité en vertu de diverses dispositions légales, n'implique nullement la réfutation détaillée de tous les arguments avancés par la partie requérante, mais n'implique que l'obligation d'informer celle-ci des raisons qui ont déterminé l'acte attaqué, sous réserve toutefois que la motivation réponde, fût-ce de façon implicite mais certaine, aux arguments essentiels de la partie requérante.

3.3. En l'espèce, le requérant qui, certes, est autorisé à séjourner sur le territoire du Royaume depuis le 7 juin 2002, en application de l'engagement pris par la Belgique dans le cadre de la Position commune 2002/400/PESC, a introduit une demande d'autorisation de séjour de plus de trois mois sur le territoire du Royaume, sur la base de l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980.

Il ressort de la motivation de l'acte attaqué que la demande d'autorisation de séjour du requérant a été déclarée sans objet, au motif que ce dernier a été accueilli dans le cadre susmentionné, et que la partie défenderesse considère ne pas pouvoir s'en écarter.

Toutefois, le Conseil observe que, s'il est de jurisprudence constante que la partie défenderesse peut valablement déclarer une telle demande sans objet ou refuser de la prendre en considération, lorsqu'il est constaté que l'étranger concerné ne séjourne pas sur le territoire belge, tel n'est pas le cas dans la présente cause. Il observe en outre qu'une telle motivation, en ce qu'elle révèle que la partie défenderesse s'est limitée au cadre posé par la Position commune 2002/400/PESC, telle que réévaluée par la Décision (PESC) 2015/363, est contraire au pouvoir discrétionnaire dont elle dispose sur la base de l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980.

Force est par ailleurs de constater, que lesdites Position et Décision ne s'opposent aucunement à ce que les ressortissants palestiniens accueillis sur le territoire des États membres, dans ce cadre, sollicitent l'autorisation d'y séjourner sur une autre base.

Au surplus, et en tout état de cause, le Conseil estime que la motivation de l'acte attaqué est insuffisante, dans la mesure où la partie défenderesse n'a nullement examiné les

éléments invoqués par le requérant à l'appui de sa demande d'autorisation de séjour et s'est ainsi abstenue d'indiquer les raisons pour lesquelles lesdits éléments n'étaient pas constitutifs de circonstances exceptionnelles ou ne pouvaient suffire à justifier que le requérant soit autorisé au séjour.

L'argumentation développée par la partie défenderesse n'est pas de nature à énerver les constats qui précèdent dans la mesure où elle se borne à réitérer le postulat sur lequel se fonde l'acte attaqué.

3.4. Il résulte de ce qui précède que ces aspects du premier moyen pris de la violation de l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, dont la portée a été rappelée aux points 3.2.1. et 3.2.3., sont fondés. Il n'y a dès lors pas lieu d'examiner les autres développements du premier moyen ni le second moyen qui, à les supposer fondés, ne pourraient entraîner une annulation aux effets plus étendus.

3.5. Au vu de ce qui précède, le Conseil estime que les questions préjudicielles, formulées dans le mémoire de synthèse *in fine*, sont sans pertinence pour la résolution du présent litige.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL DU CONTENTIEUX DES ETRANGERS DECIDE :

Article unique.

La décision déclarant sans objet une demande d'autorisation de séjour, prise le 26 mars 2015, est annulée.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le sept avril deux mille seize, par :

Mme N. RENIERS, Président de chambre,

Mme N. SENEGERA, Greffier assumé.

Le greffier,

Le président,

N. SENEGERA

N. RENIERS