

Cour de cassation de Belgique

Arrêt

N° C.13.0042.F

M. Z.,

demandeur en cassation,

représenté par Maître Johan Verbist, avocat à la Cour de cassation, dont le cabinet est établi à Anvers, Amerikalei, 187/302, où il est fait élection de domicile,

contre

- 1. VILLE D’EUPEN**, représentée par son collège communal, dont les bureaux sont établis à Eupen, Rathausplatz, 14,
défenderesse en cassation,
- 2. BOURGMESTRE DE LA VILLE D’EUPEN**, dont les bureaux sont établis à Eupen, Rathausplatz, 14,
défendeur en cassation,

- 3. ÉTAT BELGE**, représenté par le ministre de l'Intérieur, dont le cabinet est établi à Bruxelles, rue de la Loi, 2,
défendeur en cassation,
représenté par Maître Huguette Geinger, avocat à la Cour de cassation, dont le cabinet est établi à Bruxelles, rue des Quatre Bras, 6, où il est fait élection de domicile.

I. La procédure devant la Cour

Le pourvoi en cassation est dirigé contre l'arrêt rendu le 5 janvier 2012 par la cour d'appel de Liège.

Le 11 mai 2016, l'avocat général Thierry Werquin a déposé des conclusions au greffe.

Le conseiller Mireille Delange a fait rapport et l'avocat général Thierry Werquin a été entendu en ses conclusions.

II. Les moyens de cassation

Le demandeur présente deux moyens, dont le second est libellé dans les termes suivants :

Dispositions légales violées

- articles 10, 11, 144, 145 et 159 de la Constitution ;

- articles 7, 23, 24 et 31 de la Convention relative au statut des apatrides, adoptée à New York le 28 septembre 1954 et approuvée par la loi du 12 mai 1960 ;

- articles 7, 23, 24 et 32 de la Convention internationale relative au statut des réfugiés, adoptée à Genève le 28 juillet 1951 et approuvée par la loi du 26 juin 1953 ;

- articles 48/4 et 49 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ;

- article 98 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

Décisions et motifs critiqués

L'arrêt attaqué déclare irrecevable la demande tendant à la condamnation du troisième défendeur, sous peine d'astreinte, à l'octroi d'une autorisation de séjour et déclare non fondée la demande tendant à la condamnation des premier et deuxième défendeurs sous peine d'astreinte, à l'enregistrement du demandeur au registre des étrangers de la ville d'Eupen, aux motifs suivants (traduction libre) :

« En ce qui concerne le droit du demandeur à obtenir un permis de séjour : (...)

L'argumentation du demandeur contre l'État belge repose, d'une part, sur l'affirmation inexacte qu'il disposerait, depuis la reconnaissance de sa qualité d'apatride, d'un droit de séjour en Belgique (a) et, d'autre part, sur la thèse inexacte que les tribunaux ordinaires seraient compétents pour garantir un tel droit de séjour (b). La cour [d'appel] doit examiner si l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 198/2009 du 17 décembre 2009, cité par le demandeur, a une influence sur l'appréciation de la présente affaire.

a) Ni la Convention de New York du 28 septembre 1954, approuvée par la loi du 12 mai 1960, ni la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, laquelle accorde à l'apatride, en son article 48/4, depuis la modification par la loi du 15 septembre 2006, sous certaines conditions, un statut de protection subsidiaire, ne garantissent à l'apatride reconnu un droit de séjour inconditionnel en Belgique.

En vertu de l'article 98 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981, l'apatride et les membres de sa famille sont soumis à la réglementation générale en ce qui

concerne l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

Indépendamment des prévisions de l'article 48/4 de la loi du 15 décembre 1980, le demandeur ne peut pas soutenir de manière convaincante que l'article 98 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 n'est pas basé sur la compétence légitime du pouvoir exécutif de régler le droit de séjour d'un apatride. Dans la mesure où un apatride reconnu ne peut pas être considéré comme un citoyen belge mais nécessairement comme un étranger, ses droits à l'accès au territoire, au séjour, à l'établissement et à l'éloignement sont inévitablement réglés par les dispositions de la loi du 15 décembre 1980.

b) En principe, les tribunaux ordinaires ne sont compétents que pour connaître des droits subjectifs qu'une partie dans son propre intérêt espère poursuivre à l'encontre d'un tiers. Un tel droit ne peut être poursuivi à l'égard de l'autorité administrative que si la compétence de cette autorité est complètement liée (Cass., 16 janvier 2006, C.05.0057.F).

La loi du 15 décembre 1980 confère au ministre compétent une marge d'appréciation considérable dans l'octroi d'un permis de séjour à un étranger, notamment lorsque le requérant constitue un danger pour l'ordre public ou la sécurité nationale. Cette marge d'appréciation du ministre compétent ou de son représentant mène à la conclusion qu'il ne s'agit pas d'une compétence complètement liée, de sorte que le demandeur ne peut pas se prévaloir d'un droit subjectif à un permis de séjour envers l'État belge, d'autant plus qu'aucune norme nationale ni internationale ne lui reconnaît un tel droit.

En conséquence, les tribunaux ordinaires ne sont pas compétents pour connaître de la demande du demandeur tendant à entendre condamner l'État belge à reconnaître son séjour régulier en Belgique et à l'octroi d'un permis de séjour.

c) Cette appréciation n'est pas affectée par l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 198/2009 du 17 décembre 2009 dans lequel la Cour conclut dans ses motifs à une discrimination des apatrides par rapport aux réfugiés reconnus en ce qui concerne leur droit de séjour, puisque, d'une part, cet arrêt est basé sur les dispositions de la loi du 15 décembre 1980 avant sa modification par

les articles 28 et 29 de la loi du 15 septembre 2006 et, d'autre part, le demandeur ne pourrait pas demander un permis de séjour devant les juridictions ordinaires alors que, pour ce qui concerne le règlement de séjour, le législateur pourrait se voir reprocher une discrimination des apatrides par comparaison aux réfugiés reconnus, d'autant plus que l'assimilation des dispositions législatives ne modifierait pas la marge d'appréciation du ministre compétent et le demandeur ne pourrait dès lors pas demander devant les juridictions ordinaires l'application d'un droit subjectif à l'octroi d'un permis de séjour vis-à-vis des administrations compétentes. En effet, le statut de réfugié politique offre également au ministre compétent une marge d'appréciation.

Étant donné ces considérations, il est superflu d'examiner les demandes du demandeur en ce qui concerne la condamnation de la ville d'Eupen et de son bourgmestre tendant à l'inscription dans le registre de l'état civil ».

Griefs

Aux termes de l'article 10 de la Constitution, il n'y a dans l'État aucune distinction d'ordres. Les Belges sont égaux devant la loi. L'article 11 de la Constitution dispose que la jouissance des droits et libertés reconnus aux Belges doit être assurée sans discrimination.

Les articles 10 et 11 de la Constitution ont une portée générale. Ils interdisent toute discrimination, quelle que soit son origine. Toute personne puise dans ces dispositions constitutionnelles un droit subjectif d'être traitée de manière égale et non discriminatoire par l'autorité et, en application de l'article 144 de la Constitution, le respect de ce droit subjectif peut être poursuivi devant le juge judiciaire. Pour qu'une partie puisse invoquer un droit subjectif à l'égard de l'autorité administrative, la compétence de cette autorité doit être une compétence liée.

La situation des apatrides en droit international est réglée par la Convention de New York ; celle des réfugiés l'est par la Convention de Genève.

Les deux conventions, qui procèdent, historiquement, de la même démarche, contiennent des dispositions dont la portée est similaire à plusieurs égards. En vertu des articles 7.1 de la Convention de Genève et de la Convention de New York, la Belgique accorde aux réfugiés et aux apatrides le régime qu'elle accorde aux étrangers en général. En vertu des articles 23 et 24 de la Convention de New York et de la Convention de Genève, la Belgique doit accorder aux réfugiés résidant régulièrement sur son territoire et aux apatrides résidant régulièrement sur son territoire le même traitement qu'aux nationaux en matière de législation du travail et de sécurité sociale et en matière d'assistance publique ; ni les uns ni les autres ne peuvent, s'ils résident régulièrement sur le territoire, être expulsés, sauf pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public (articles 31 de la Convention de New York et 32 de la Convention de Genève). Aucune de ces deux conventions ne reconnaît aux personnes qu'elles visent le droit de séjour sur le territoire de l'État qui les reconnaît comme réfugiés ou comme apatrides.

Les apatrides reconnus et les réfugiés reconnus se trouvent ainsi dans des situations largement comparables, compte tenu non seulement de ces dispositions, mais aussi de ce qu'en leur accordant la reconnaissance, en qualité, selon le cas, d'apatride ou de réfugié, l'autorité se reconnaît des devoirs vis-à-vis des intéressés.

Cependant, les apatrides sont traités de manière différente que les réfugiés.

En vertu de l'article 49 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, sont considérés comme réfugiés au sens de cette loi et admis au séjour dans le royaume :

- 1° l'étranger qui, en vertu des accords internationaux antérieurs à la Convention internationale relative au statut des réfugiés, et des annexes, signées à Genève le 28 juillet 1951, possédait en Belgique la qualité de réfugié avant l'entrée en vigueur de la loi du 26 juin 1953 portant approbation de ladite convention ;*
- 2° l'étranger auquel la qualité de réfugié a été reconnue par le ministre des Affaires étrangères ou par l'autorité internationale à laquelle le ministre a délégué sa compétence ;*
- 3° l'étranger auquel la qualité de réfugié est reconnue par le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides ;*
- 4° l'étranger auquel la*

qualité de réfugié a été reconnue par la Commission permanente de recours des étrangers ; 5° l'étranger auquel la qualité de réfugié est reconnue par le Conseil du contentieux des étrangers ; 6° l'étranger qui, après avoir été reconnu comme réfugié alors qu'il se trouvait sur le territoire d'un autre État partie contractante à la Convention relative au statut des réfugiés, a été autorisé par le ministre ou son délégué à séjourner ou à s'établir dans le royaume, à condition que sa qualité de réfugié soit confirmée par l'autorité visée au 2° ou au 3°.

L'apatride et les membres de sa famille sont soumis à la réglementation générale (article 98 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers).

En vertu de l'article 48/4, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, le statut de protection subsidiaire est accordé à l'étranger qui ne peut être considéré comme un réfugié et ne peut bénéficier de l'article 9ter, et à l'égard duquel il y a de sérieux motifs de croire que, s'il était renvoyé dans son pays d'origine ou, dans le cas d'un apatride, dans le pays dans lequel il avait sa résidence habituelle, il encourrait un risque réel de subir les atteintes graves visées au paragraphe 2, et qui ne peut pas ou, compte tenu de ce risque, n'est pas disposé à se prévaloir de la protection de ce pays et ce, pour autant qu'il ne soit pas concerné par les clauses d'exclusion visées à l'article 55/4.

En vertu du paragraphe 2 de cette disposition, sont considérés comme des atteintes graves : a) la peine de mort ou l'exécution ; ou b) la torture ou les traitements ou sanctions inhumains ou dégradants du demandeur dans son pays d'origine ; ou c) les menaces graves contre la vie ou la personne d'un civil en raison d'une violence aveugle en cas de conflit armé interne ou international.

Le statut de protection subsidiaire, visé par cette disposition, n'est pas automatique et ne sera accordé que dans des circonstances exceptionnelles.

Lorsqu'il est constaté que l'apatride s'est vu reconnaître cette qualité parce qu'il a involontairement perdu sa nationalité et qu'il démontre qu'il ne peut obtenir un titre de séjour légal et durable dans un autre État avec lequel il aurait

des liens, la situation dans laquelle il se trouve est de nature à porter une atteinte discriminatoire à ses droits fondamentaux.

Il en résulte, comme l'a constaté la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 1/2012 du 11 janvier 2012, que la différence de traitement, en ce qui concerne le droit de séjour, entre l'apatride qui se trouve sur le territoire belge dans une telle situation, et qui ne dispose pas automatiquement d'un droit de séjour, et le réfugié reconnu, qui, quant à lui, dispose automatiquement d'un droit de séjour sans que l'administration dispose d'une marge d'appréciation, n'est pas raisonnablement justifiée (violation des articles 10 et 11 de la Constitution).

Dans l'attente d'une intervention législative relative à la loi du 15 décembre 1980, il appartient au juge de mettre fin aux conséquences de l'inconstitutionnalité constatée par la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 1/2012 du 11 janvier 2012, ce constat étant exprimé en des termes suffisamment précis et complets. Par conséquent, il revient aux juridictions d'accorder un droit de séjour aux apatrides reconnus, sans qu'il y ait, sur ce point, une quelconque marge d'appréciation.

En soumettant le demandeur à la réglementation générale sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers en vertu de l'article 98 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, l'arrêt attaqué applique un règlement contraire à la Constitution et viole, dès lors, l'article 159 de la Constitution.

En décidant que les juridictions ordinaires ne sont pas compétentes pour accorder un droit de séjour à l'apatride reconnu, qui s'est vu reconnaître cette qualité parce qu'il a involontairement perdu sa nationalité et qu'il démontre qu'il ne peut obtenir un titre de séjour légal et durable dans un autre État avec lequel il aurait des liens, l'arrêt attaqué viole en outre les articles 10, 11, 144 et 145 de la Constitution.

En décidant que, dans l'hypothèse où les dispositions légales concernant les apatrides seraient assimilées à celles concernant les réfugiés, le demandeur ne pourrait pas davantage demander un droit de séjour devant les juridictions ordinaires, dans la mesure où le ministre compétent dispose en ce qui concerne la

reconnaissance des réfugiés d'une marge d'appréciation, alors qu'il ressort de l'article 49 de la loi du 15 décembre 1980 qu'une fois reconnu, le réfugié dispose automatiquement d'un droit de séjour, sans que l'administration dispose d'une marge d'appréciation, et que l'apatride ne dispose que dans des cas exceptionnels d'un droit de séjour, l'arrêt attaqué viole tous les articles visés en tête du moyen.

III. La décision de la Cour

Sur le second moyen :

Alors que tout étranger considéré comme réfugié en vertu de l'article 49, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers est du fait même, aux termes de cette disposition, admis au séjour dans le royaume, aucune disposition légale similaire n'existe en faveur de l'apatride reconnu tel, que l'article 98, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 8 octobre 1991 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers soumet à la réglementation générale.

Par son arrêt n° 1/2012 du 11 janvier 2012, la Cour constitutionnelle a décidé que, lorsque l'apatride s'est vu reconnaître cette qualité parce qu'il a involontairement perdu sa nationalité et qu'il démontre qu'il ne peut obtenir un titre de séjour légal et durable dans un autre État avec lequel il aurait des liens, la situation dans laquelle il se trouve est de nature à porter une atteinte discriminatoire à ses droits fondamentaux, de sorte que la différence de traitement entre cet apatride et le réfugié reconnu n'est pas raisonnablement justifiée. Elle a dit pour droit que la loi précitée du 15 décembre 1980 viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'elle ne prévoit pas, pour cet apatride, un droit de séjour comparable à celui dont bénéficie le réfugié en vertu de l'article 49 de cette loi.

Le juge est tenu de remédier à toute lacune de la loi dont la Cour constitutionnelle a constaté l'inconstitutionnalité, ou à celle qui résulte de ce qu'une disposition de la loi est jugée inconstitutionnelle, lorsqu'il peut suppléer à

cette insuffisance dans le cadre des dispositions légales existantes pour rendre la loi conforme aux articles 10 et 11 de la Constitution.

Après avoir constaté que le demandeur est apatride, l'arrêt décide que « les tribunaux ordinaires ne sont pas compétents pour connaître de la demande du demandeur tendant à entendre condamner l'État belge à reconnaître son séjour régulier en Belgique et à l'octroi d'un titre de séjour » aux motifs que « ni la Convention de New York du 28 septembre 1954 [relative au statut des apatrides], approuvée par la loi du 12 mai 1960, ni la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, qui accorde à l'apatride, sous certaines conditions, un statut de protection subsidiaire, ne garantissent à l'apatride reconnu un droit de séjour inconditionnel en Belgique ».

Déniant ainsi le droit au séjour du demandeur sans examiner s'il a involontairement perdu sa nationalité et s'il démontre qu'il ne peut obtenir un titre de séjour légal et durable dans un autre État avec lequel il aurait des liens, l'arrêt viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

Le moyen est fondé.

Sur l'étendue de la cassation :

La cassation de la décision sur la demande du demandeur relative au droit de séjour s'étend à la décision sur l'inscription au registre des étrangers, en raison du lien établi par l'arrêt attaqué entre ces décisions, ainsi qu'aux décisions sur la demande subsidiaire formée par les deux premiers défendeurs contre le troisième et sur la demande du demandeur relative aux documents d'identité, qui en sont la suite.

Par ces motifs,

La Cour

Casse l'arrêt attaqué ;

Ordonne que mention du présent arrêt sera faite en marge de l'arrêt cassé ;

Réserve les dépens pour qu'il soit statué sur ceux-ci par le juge du fond ;

Renvoie la cause devant la cour d'appel de Liège, autrement composée.

Ainsi jugé par la Cour de cassation, première chambre, à Bruxelles, où siégeaient le président de section Christian Storck, les conseillers Didier Batselé, Mireille Delange, Michel Lemal et Marie-Claire Ernotte, et prononcé en audience publique du vingt-sept mai deux mille seize par le président de section Christian Storck, en présence de l'avocat général Thierry Werquin, avec l'assistance du greffier Patricia De Wadripont.

P. De Wadripont

M.-Cl. Ernotte

M. Lemal

M. Delange

D. Batselé

Chr. Storck

