

Conseil d'Etat

Avis n° 367908 du 5 juillet 2013

NOR : CETX1317789V

Le Conseil d'Etat (section du contentieux, 7^e et 2^e sous-sections réunies),
Sur le rapport de la 7^e sous-section de la section du contentieux,

Vu l'arrêt n° 12PA02515 du 18 avril 2013, enregistré le 19 avril 2013 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, par lequel la cour administrative de Paris, avant de statuer sur la requête de M. A... B... tendant à l'annulation du jugement n° 1110333/6-3 du 19 janvier 2012 par lequel le tribunal administratif de Paris a rejeté sa demande tendant, d'une part, à l'annulation de l'arrêté du 13 avril 2011 par lequel le préfet de police a refusé de lui délivrer un titre de séjour sur le fondement de l'article L. 313-14 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et a assorti ce refus d'une obligation de quitter le territoire français en fixant son pays de destination et, d'autre part, à ce qu'il soit enjoint au préfet de police de lui délivrer un titre de séjour dans un délai de quinze jours à compter de la notification du jugement, sous astreinte de 100 euros par jour de retard, a décidé, par application de l'article L. 113-1 du code de justice administrative, de transmettre le dossier de cette requête au Conseil d'Etat, en soumettant à son examen les questions suivantes :

1° Dès lors que l'accord franco-béninois du 28 novembre 2007 relatif à la gestion concertée des flux migratoires et au codéveloppement ne comporte pas, à la différence de la convention franco-béninoise du 21 décembre 1992 relative à la circulation et au séjour des personnes, de stipulation indiquant que les dispositions de cet accord ne font pas obstacle à l'application de la législation respective des deux Etats sur l'entrée et le séjour des étrangers sur tous les points non traités par celui-ci, doit-il être regardé comme régissant de façon exclusive la situation des ressortissants béninois en ce qui concerne les règles applicables en matière d'immigration pour motifs professionnels ?

2° Dans la négative, faut-il en tout état de cause considérer, eu égard aux termes de l'article 14 de l'accord du 28 novembre 2007, qui, d'une part, fait référence à une « carte de séjour temporaire portant la mention "salarié", d'une durée de douze mois renouvelable » et, d'autre part, énumère de façon limitative les emplois pour lesquels cette carte de séjour « salarié » peut être attribuée aux ressortissants béninois sans que la situation de l'emploi leur soit opposable, que cet article doit s'interpréter comme fixant les conditions de délivrance d'une carte de séjour portant la mention « salarié » et qu'il s'agit d'un point traité par la convention du 21 décembre 1992 telle que complétée par cet accord, de sorte qu'un ressortissant béninois ne pourrait utilement invoquer les dispositions de l'article L. 313-14 précité à l'appui d'une demande d'admission exceptionnelle au séjour ?

3° Dans l'hypothèse où l'accord du 28 novembre 2007 régirait de façon exclusive la situation des ressortissants béninois en la matière ou dans celle où la rédaction de son article 14 conduirait à considérer que les conditions de délivrance d'une carte de séjour portant la mention « salarié » constituent un point traité par la convention du 21 décembre 1992 complétée par cet accord, faut-il considérer que le préfet, lorsqu'il est saisi d'une demande d'admission exceptionnelle au séjour pour l'exercice d'une activité salariée présentée sur le seul fondement de l'article L. 313-14 précité, est tenu de refuser de délivrer le titre de séjour sollicité, les moyens du requérant dirigés contre ce refus étant dès lors inopérants, ou qu'il doit alors requalifier la demande de l'intéressé comme ayant été présentée sur le fondement des stipulations conventionnelles applicables ?

4° Dans l'hypothèse où le préfet se serait à tort fondé sur l'article L. 313-14 pour statuer sur la demande de l'intéressé, notamment par ignorance de l'existence des stipulations conventionnelles qui seraient ainsi seules applicables, le juge doit-il censurer sa décision pour erreur de droit et, s'agissant d'une méconnaissance du champ d'application de la loi, soulever d'office ce moyen si celui-ci n'est pas invoqué par le requérant ? Ou bien le juge peut-il procéder à une substitution de base légale de la décision en examinant si l'étranger remplit les conditions posées par la convention bilatérale, étant observé que l'autorité administrative dispose d'un plus large pouvoir d'appréciation pour l'examen d'une demande fondée sur l'article L. 313-14 ? Ou encore, et dans la mesure où les stipulations de la convention et de l'accord n'interdisent pas au préfet de délivrer un titre de séjour à un ressortissant béninois qui ne remplit pas l'ensemble des conditions auxquelles est subordonnée sa délivrance de plein droit en usant de son pouvoir discrétionnaire, le juge peut-il examiner si le préfet aurait pris, dans les circonstances de l'espèce, la même décision si celui-ci s'était prononcé sur la demande dans le seul cadre du pouvoir général de régularisation dont il dispose ?

5° Dans l'hypothèse où un ressortissant béninois souhaitant obtenir un titre de séjour en vue d'exercer une activité salariée pourrait utilement invoquer les dispositions de l'article L. 313-14 précité à l'appui d'une demande d'admission exceptionnelle au séjour, le préfet, lorsqu'il est saisi d'une telle demande sur le seul fondement de cet article L. 313-14, peut-il se borner à instruire celle-ci sur la base des dispositions de ce dernier, ou doit-il la requalifier comme présentée sur le double fondement de la convention bilatérale et de l'article L. 313-14 ? Le préfet doit-il, pour procéder à l'appréciation qu'il lui appartient de porter sur la situation de l'étranger en vue de sa régularisation, ne prendre en compte que l'annexe à l'arrêté du

18 janvier 2008 fixant la liste de métiers définie en application du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ? Ou ne doit-il prendre en compte que la liste de métiers figurant à l'article 14 de l'accord ? Ou encore, doit-il prendre en considération ces deux listes ? Quelles conséquences doit-il tirer de la détermination de la base légale applicable quant à la motivation de sa décision ? En particulier, le seul visa de la convention ou de l'accord est-il suffisant ou le préfet doit-il indiquer dans les motifs de cette décision si la qualification, l'expérience et les diplômes de l'étranger ainsi que les caractéristiques de l'emploi auquel il postule, au regard de la ou des listes de métiers pertinentes, peuvent constituer, en l'espèce, des motifs exceptionnels d'admission au séjour ?

6° Dans l'hypothèse où le préfet ne se serait, à tort, pas prononcé sur la demande de l'intéressé sur le double fondement de la convention bilatérale et de l'article L. 313-14 précité, le juge doit-il censurer sa décision pour erreur de droit et, s'agissant d'une méconnaissance du champ d'application de la loi, soulever d'office ce moyen si celui-ci n'est pas invoqué par le requérant ? Ou bien le juge peut-il procéder à une substitution de base légale de la décision ?

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la convention relative à la circulation et au séjour des personnes entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Bénin, signée à Cotonou le 21 décembre 1992 ;

Vu l'accord relatif à la gestion concertée des flux migratoires et au codéveloppement entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Bénin, signé à Cotonou le 28 novembre 2007 ;

Vu le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

Vu la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

– le rapport de M. Stéphane Bouchard, maître des requêtes en service extraordinaire,

– les conclusions de M. Bertrand Dacosta, rapporteur public,

Rend l'avis suivant :

1. Les dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile relatives aux titres de séjour qui peuvent être délivrés aux étrangers et aux conditions de délivrance de ces titres s'appliquent, ainsi que le rappelle l'article L. 111-2 de ce code, « sous réserve des conventions internationales ».

2. L'article L. 313-10 du même code dispose que : « *La carte de séjour temporaire autorisant l'exercice d'une activité professionnelle est délivrée : / 1° A l'étranger titulaire d'un contrat de travail visé conformément aux dispositions de l'article L. 341-2 du code du travail. / Pour l'exercice d'une activité professionnelle salariée dans un métier et une zone géographique caractérisés par des difficultés de recrutement et figurant sur une liste établie au plan national par l'autorité administrative, (...) l'étranger se voit délivrer cette carte sans que lui soit opposable la situation de l'emploi sur le fondement du même article L. 341-2. / La carte porte la mention "salarié" lorsque l'activité est exercée pour une durée supérieure ou égale à douze mois. Elle porte la mention "travailleur temporaire" lorsque l'activité est exercée pour une durée déterminée inférieure à douze mois. (...)* ». L'article L. 313-14 du même code, dans sa rédaction applicable au litige dont est saisie la cour administrative d'appel de Paris, dispose que : « *La carte de séjour temporaire mentionnée à l'article L. 313-11 ou la carte de séjour temporaire mentionnée au 1° de l'article L. 313-10 sur le fondement du troisième alinéa de cet article peut être délivrée, sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public, à l'étranger ne vivant pas en état de polygamie dont l'admission au séjour répond à des considérations humanitaires ou se justifie au regard des motifs exceptionnels qu'il fait valoir, sans que soit opposable la condition prévue à l'article L. 311-7. (...)* ».

3. En ce qui concerne les ressortissants béninois, l'article 14 de la convention du 21 décembre 1992 relative à la circulation et au séjour des personnes entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Bénin stipule que : « *Les dispositions du présent accord ne font pas obstacle à l'application de la législation respective des deux Etats sur l'entrée et le séjour des étrangers sur tous les points non traités par la convention* ». L'article 10 de cette même convention stipule que : « *Pour tout séjour sur le territoire français devant excéder trois mois, les ressortissants béninois doivent posséder un titre de séjour. / Pour tout séjour sur le territoire béninois devant excéder trois mois, les ressortissants français doivent posséder un titre de séjour. / Ces titres de séjour sont délivrés conformément à la législation de l'Etat d'accueil. (...)* ». Le neuvième alinéa de l'article 1^{er} de l'accord du 28 novembre 2007 relatif à la gestion concertée des flux migratoires et au codéveloppement entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Bénin stipule, quant à lui, que : « *Les stipulations du présent Accord qui complète la Convention relative à la circulation et au séjour des personnes entre la République française et la République du Bénin signée à Cotonou le 21 décembre 1992, prévalent sur toute disposition contraire antérieure* ». Et l'article 14 de cet accord stipule que : « *1. La carte de séjour temporaire portant la mention "salarié", d'une durée de douze mois renouvelable, ou celle portant la mention "travailleur temporaire" sont délivrées sur l'ensemble du territoire français, sans que soit prise en compte la situation de l'emploi, au ressortissant béninois titulaire d'un contrat de travail visé par l'autorité française compétente dans les métiers énumérés ci-après (...)* ».

4. Ainsi, l'article 14 de l'accord du 28 novembre 2007 n'a pas remis en cause l'article 10 de la convention du 21 décembre 1992 qui renvoie aux législations des deux Etats pour la délivrance des titres de séjour mais

s'est borné à prévoir une liste de métiers pour lesquels la situation de l'emploi en France ne peut être opposée aux ressortissants béninois, demandeurs d'un titre de séjour comme travailleurs salariés. Les ressortissants béninois peuvent dès lors utilement invoquer les dispositions de l'article L. 313-14 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile à l'appui d'une demande d'admission exceptionnelle au séjour pour l'exercice d'une activité salariée en France. Ces dispositions, dans leur rédaction applicable au litige, limitaient le champ de l'admission exceptionnelle au séjour comme travailleur salarié aux cas dans lesquels cette admission est sollicitée pour exercer une activité dans un métier caractérisé par des difficultés de recrutement, tel n'étant plus le cas depuis la modification de cet article par la loi du 16 juin 2011 qui a supprimé la condition relative à l'exercice d'une activité dans un métier connaissant de telles difficultés. Cette demande devait donc être examinée par l'autorité administrative en prenant en compte tant la liste de ces métiers annexée à l'arrêté du 18 janvier 2008 pris pour l'application du troisième alinéa de l'article L. 313-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile que celle définie par l'article 14 de l'accord de gestion concertée des flux migratoires.

5. Le préfet, saisi d'une demande d'admission exceptionnelle au séjour par un ressortissant béninois devait motiver sa décision de refus, comme toute décision défavorable entrant dans le champ d'application de la loi du 11 juillet 1979, en énonçant les considérations de droit et de fait qui en constituent le fondement, notamment, au regard de la qualification, de l'expérience et des diplômes du demandeur ainsi que des caractéristiques de l'emploi auquel il postule, dans un métier caractérisé par des difficultés de recrutement et recensé comme tel dans l'arrêté mentionné plus haut ou dans l'article 14 de l'accord, de même qu'au regard de tout élément de sa situation personnelle dont le demandeur aurait fait état.

6. Il n'y a lieu de répondre ni aux demandes d'avis relatives à l'office du juge, lesquelles ne soulèvent pas de questions nouvelles présentant des difficultés sérieuses, ni aux autres questions, au vu des réponses apportées ci-dessus.

Le présent avis sera notifié à la cour administrative d'appel de Paris, à M. A... B... et au ministre de l'intérieur.

Il sera publié au *Journal officiel* de la République française.