

Arrêt

n° 277 646 du 20 septembre 2022
dans l'affaire X / VII

En cause : X

**Ayant élu domicile : au cabinet de Maître M. ESHAGHZEY
Turnhoutsebaan 314
2110 WIJNEGEM**

contre:

l'Etat belge, représenté par la Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration

LA PRÉSIDENTE DE LA VII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 23 juin 2022, par X qui déclare être de nationalité ukrainienne, tendant à la suspension et l'annulation de la décision de refus d'autorisation de séjour, prise le 24 mai 2022.

Vu le titre 1er 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 l'ordonnance du 25 août 2022 convoquant les parties à l'audience du 15 septembre 2022.

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

Entendu, en leurs observations, Me M. ESHAGHZEY, avocat, qui comparait pour la partie requérante, et Me A. PAUL *loco* Me C. PIRONT, avocat, qui comparait pour la partie défenderesse.

APRES EN AVOIR DELIBERE, REND L'ARRET SUIVANT :

1. Faits pertinents de la cause.

1.1. Le 24 mai 2022, le requérant a introduit une demande de protection temporaire, auprès des autorités belges, sur la base de la décision d'exécution n°2022/382 du Conseil de l'Union européenne, du 4 mars 2022, constatant l'existence d'un afflux massif de personnes

déplacées en provenance d'Ukraine, au sens de l'article 5 de la directive 2001/55/CE, et ayant pour effet d'introduire une protection temporaire (ci-après : la décision d'exécution 2022/382/UE).

1.2. Le 24 mai 2022, la partie défenderesse a pris une décision de refus d'autorisation de séjour, à son encontre. Cette décision, qui lui a été notifiée le même jour, constitue l'acte attaqué, et est motivée comme suit :

« En exécution des articles 57/29, § 1 et 57/30, § 1, 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 ») et l'article 2, de la décision d'exécution (UE) 2022/382 [...], une autorisation de séjour ne vous est pas accordée, pour les raisons suivantes :

Le 24.05.2022, vous avez introduit une demande d'autorisation de séjour auprès de l'Office des Etrangers (ci-après « OE ») sur la base de la décision d'exécution (UE) 2022/382.

Dans le cadre de cette demande, vous avez présenté un passeport ukrainien N°[...], valide du 22.09.2021 au 22.09.2031. Vous avez déclaré avoir quitté l'Ukraine pour la Pologne le 02.10.2021, comme l'atteste le cachet dans votre passeport. En outre, vous avez déclaré avoir résidé illégalement en Pologne jusqu'au 01.03.2022, date à laquelle vous déclarez être arrivé en Belgique.

L'article 2 de la décision d'exécution (UE) 2022/382 définit les personnes auxquelles s'applique la protection temporaire.

Sur la base tant de l'article 2, alinéa 1^{er}, a), de la décision d'exécution (UE) 2022/382 que de ses considérants, et plus particulièrement son considérant n° 14, il est établi que vous avez quitté l'Ukraine depuis longtemps. Force est de constater que vous ne faites donc pas partie des catégories de personnes visées dans la décision d'exécution susmentionnée. Par conséquent, vous ne pouvez pas bénéficier d'une autorisation de séjour sur la base de la protection temporaire tel que définie dans la décision d'exécution (UE) 2022/382. ».

2. Exposé des moyens d'annulation.

2.1. La partie requérante prend un premier moyen de la violation du devoir de minutie et du principe du raisonnable.

Elle fait valoir qu' « il y a une violation des principes généraux de bonne administration, dont le principe du raisonnable et le devoir de minutie, combinés à l'article 13 [de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après: la CEDH)]. [...] ». Elle estime qu'« il ressort de l'acte attaqué que la partie défenderesse a excédé son pouvoir d'appréciation discrétionnaire ». La partie requérante soutient que la Commission Européenne a fortement recommandé aux Etats membres de ne pas appliquer la date du 24 février 2022 de manière trop stricte et d'appliquer également la protection aux Ukrainiens qui auraient quitté leur pays avant le 24 février 2022, et que des enquêtes ont révélé que la Belgique appliquera la même chose aux personnes qui se trouvaient déjà en Belgique pour un court séjour avant le 24 février. La partie requérante conclut que le gouvernement n'aurait donc pas agi de manière raisonnable et prudente, en prenant à la hâte cette décision sans tenir compte de la position de la Commission européenne.

2.2. La partie requérante prend un second moyen de la violation de l'article 3 de la CEDH. Elle renvoie à une jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, ainsi qu'à un document du 12 février 2021, intitulé « COI Focus Ukraine », et soutient qu'il y a en l'espèce un risque réel d'atteinte à l'article 3 de la CEDH en cas de retour en Ukraine.

3. Discussion.

3.1.1. Le Conseil de l'Union européenne a adopté, le 20 juillet 2001, la directive 2001/55/CE relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les

efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil (ci-après : la directive « protection temporaire »). Cette directive prévoit la possibilité de mettre en œuvre, par une décision du Conseil de l'Union européenne, adoptée à la majorité qualifiée, un régime de protection temporaire européen, applicable par tous les États membres de l'Union, à l'égard de personnes déplacées affluant ou risquant d'affluer massivement vers les États membres de l'Union à la suite d'événements graves se produisant dans leur pays ou région d'origine.

Cette directive a été transposée, en droit belge, par la loi du 18 février 2003 modifiant la loi du 15 décembre 1980, qui y a inséré un chapitre IIbis, « Bénéficiaires de la protection temporaire, sur la base de la directive 2001/55/CE du Conseil de l'Union européenne du 20 juillet 2001 [...] ».

L'article 57/29, §1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 dispose que :

« En cas d'afflux massif ou d'afflux massif imminent de personnes déplacées vers les États membres de l'Union européenne, constaté par une décision du Conseil de l'Union européenne prise en application de la directive 2001/55/CE du Conseil de l'Union européenne du 20 juillet 2001, relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil, les personnes qui appartiennent aux groupes spécifiques décrits par cette décision bénéficient, à partir de la date fixée par celle-ci, d'une protection temporaire ».

3.1.2. Par une décision d'exécution du 4 mars 2022, le Conseil de l'Union européenne a constaté l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées vers l'Union, qui ont dû quitter l'Ukraine en raison d'un conflit armé (décision d'exécution 2022/382/UE).

Cette décision précise également les groupes de personnes auxquels s'applique la protection temporaire. L'article 2, alinéa 1^{er}, a), de la décision d'exécution 2022/382/UE dispose que :

« 1. La présente décision s'applique aux catégories suivantes de personnes déplacées d'Ukraine le 24 février 2022 ou après cette date, à la suite de l'invasion militaire par les forces armées russes qui a commencé à cette date:

a) les ressortissants ukrainiens résidant en Ukraine avant le 24 février 2022;

[...] ».

Le 14^e considérant de cette décision porte que :

« Les États membres peuvent également faire bénéficier de la protection temporaire d'autres catégories de personnes déplacées outre celles auxquelles la présente décision s'applique, lorsqu'elles sont déplacées pour les mêmes raisons et à partir du même pays ou de la même région d'origine que celles et ceux visés dans la présente décision. Dans ce cas, les États membres devraient en informer immédiatement le Conseil et la Commission. Dans ce contexte, les États membres devraient être encouragés à envisager d'étendre la protection temporaire aux personnes qui ont fui l'Ukraine peu avant le 24 février 2022, alors que les tensions augmentaient, ou qui se sont retrouvées sur le territoire de l'Union (par exemple, en vacances ou pour des raisons professionnelles) juste avant cette date et qui, en raison du conflit armé, ne peuvent pas retourner en Ukraine ».

3.1.3. Sur la base de questions posées par les États membres sur la mise en œuvre de la décision 2022/382/UE et de la directive « protection temporaire », la Commission européenne a recensé plusieurs thèmes sur lesquels elle a jugé utile de donner des orientations aux États membres. Ainsi, il ressort, notamment, de la communication de la Commission européenne relative aux lignes directrices opérationnelles pour la mise en œuvre de la décision d'exécution 2022/382/UE, ce qui suit :

« 1. Personne bénéficiant de la protection temporaire.

Personnes ayant droit à la protection temporaire ou à une protection adéquate en vertu du droit national conformément à la décision d'exécution 2022/382 du Conseil [...].

La décision du Conseil définit, à l'article 2, paragraphes 1 et 2, les groupes spécifiques de personnes auxquelles s'applique la protection temporaire ou une protection adéquate en vertu du droit national. Conformément à l'article 2, paragraphe 1, de la décision du Conseil, la protection temporaire prévue par la directive 2001/55/CE s'applique:

(1) aux ressortissants ukrainiens résidant en Ukraine qui ont été déplacés le 24 février 2022 ou après cette date, ainsi qu'aux membres de leur famille;

[...]

Personnes n'ayant pas droit à une protection temporaire ou à une protection nationale adéquate en vertu de la décision du Conseil et possibilité d'étendre la protection temporaire à cette catégorie de personnes (article 7, paragraphe 1, de la directive relative à la protection temporaire)

Les catégories suivantes de personnes déplacées n'ont en principe pas droit à la protection temporaire prévue par la directive 2001/55/CE ou à une protection adéquate en vertu du droit national:

(1) les ressortissants ukrainiens résidant en Ukraine qui ont été déplacés d'Ukraine avant le 24 février 2022 ou qui se trouvaient hors d'Ukraine avant cette date, notamment dans le cadre de leur travail, de leurs études, de leurs vacances ou pour des visites familiales ou médicales ou pour d'autres raisons;

[...]

Néanmoins, conformément à l'article 7, paragraphe 1, de la directive 2001/55/CE, les États membres peuvent étendre la protection temporaire prévue par la directive à des personnes déplacées qui ne sont pas visées par la décision du Conseil, lorsqu'elles sont déplacées pour les mêmes raisons et à partir du même pays ou de la même région d'origine; ils en informent immédiatement le Conseil et la Commission. L'article 2, paragraphe 3, de la décision du Conseil, mentionne spécifiquement à cet égard les autres personnes, y compris les apatrides et les ressortissants de pays tiers autres que l'Ukraine, qui résidaient en Ukraine et qui ne sont pas en mesure de rentrer dans leur pays ou région d'origine dans des conditions sûres et durables.

Conformément au considérant 14 de la décision du Conseil, la Commission encourage vivement les États membres à envisager d'étendre la protection temporaire aux personnes qui ont fui l'Ukraine peu avant le 24 février 2022 (personnes énumérées aux points 1 et 2 ci-dessus), alors que les tensions augmentaient, ou qui se sont retrouvées sur le territoire de l'Union (par exemple, en vacances ou pour des raisons professionnelles) juste avant cette date et qui, en raison du conflit armé, ne peuvent pas retourner en Ukraine.

En effet, dans le contexte actuel, ces personnes ne seront en tout état de cause pas en mesure de retourner en Ukraine en tant que pays d'origine ou de refuge. Une autre solution consiste à leur donner un accès immédiat aux procédures d'asile et à leur donner la priorité, étant donné que ces personnes ont besoin d'une protection immédiate, de la même manière que les Ukrainiens qui ont fui l'Ukraine depuis 24 février.

[...] ».

3.2.1. Sur le premier moyen, 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.

Le devoir de minutie oblige l'autorité à effectuer une recherche minutieuse des faits, à récolter tous les renseignements nécessaires à la prise de décision et à prendre en considération tous les éléments du dossier, afin de pouvoir prendre la décision en pleine connaissance de cause, après avoir raisonnablement apprécié tous les éléments utiles à la résolution du cas d'espèce (arrêt CE n° 221.713 du 12 décembre 2012).

Enfin, l'article 13 de la CEDH n'est applicable que dans le cas où les droits et libertés reconnus dans la CEDH ont été violés, ce qui n'est pas le cas en l'espèce, dans la mesure où la partie requérante ne formule aucun grief pris de la violation d'une disposition de la CEDH.

3.2.2. En l'espèce, la partie défenderesse a estimé que le requérant n'entrait pas dans le champ d'application des bénéficiaires de la protection temporaire, dès lors qu'il n'appartient pas à la catégorie, visées dans la décision d'exécution 2022/382/UE, des ressortissants ukrainiens résidant en Ukraine avant le 24 février 2022 et qui ont été déplacées d'Ukraine le 24 février 2022 ou après cette date, à la suite de l'invasion militaire par les forces armées russes qui a commencé à cette date.

Cette motivation n'est pas utilement contestée par la partie requérante, qui se borne à faire valoir que la partie défenderesse aurait exercé son pouvoir d'appréciation de manière déraisonnable, ce qui n'est pas établi en l'occurrence. La partie requérante invoque le fait que la Commission européenne a émis des lignes directrices aux Etats membres pour la mise en œuvre de cette décision, desquelles il ressort qu'elle « encourage vivement les États membres à envisager d'étendre la protection temporaire aux personnes qui ont fui l'Ukraine peu avant le 24 février 2022 ».

Cependant, il résulte de ce qui précède que cet encouragement figurait déjà dans le 14^e considérant de la décision 2022/382/UE. La motivation de l'acte attaqué montre que la partie défenderesse en a tenu compte, dans la mesure où elle a constaté que « *Sur la base tant de l'article 2, alinéa 1^{er}, a), de la décision d'exécution (UE) 2022/382 que de ses considérants, et plus particulièrement son considérant n° 14, il est établi que vous avez quitté l'Ukraine depuis longtemps* » et en a conclu que « *vous ne faites donc pas partie des catégories de personnes visées dans la décision d'exécution susmentionnée* ».

A défaut de toute précision dans les instruments susmentionnés, il appartient à l'autorité administrative nationale d'apprécier, dans chaque cas d'espèce, si le départ de l'Ukraine a eu lieu « peu avant le 24 février 2022 » ou, au contraire, a eu lieu trop longtemps avant cette date pour bénéficier de la protection temporaire.

A cet égard, la partie défenderesse dispose d'un pouvoir d'appréciation, auquel le Conseil du contentieux des étrangers (ci-après : le Conseil) ne peut se substituer, à défaut de démonstration d'une erreur manifeste d'appréciation, dans le chef de celle-ci, *quod non* en l'espèce. Elle n'en est cependant pas moins tenue de motiver sa décision et de la justifier, en tenant compte de tous les éléments propres au cas qui lui est soumis.

En l'occurrence, la partie requérante ne conteste pas avoir quitté l'Ukraine, le 2 octobre 2021, soit plus de quatre mois avant la date du 24 février 2022. Relevant cette circonstance, la partie défenderesse a estimé qu'« *il est établi que vous avez quitté l'Ukraine depuis longtemps* ». La motivation de l'acte attaqué montre donc que la partie défenderesse a pris en considération les circonstances propres au cas d'espèce, et n'a pas violé le devoir de minutie auquel elle est tenue, en exposant les raisons pour lesquelles elle estimait que le requérant ne fait pas partie des catégories de personnes visées dans la décision d'exécution susmentionnée.

Conformément à ce qu'a indiqué la Commission européenne, dans sa communication, le requérant pourra faire valoir son besoin de protection dans le cadre d'une demande de protection internationale, sur une autre base.

3.3. Le second moyen, pris de la violation alléguée de l'article 3 de la CEDH, est prématuré, en l'absence de toute mesure d'éloignement, prise à l'encontre du requérant. En effet, renvoyant à l'enseignement de l'arrêt Paposhvili c. Belgique, rendu en Grande chambre par la Cour européenne des droits de l'homme, le 13 décembre 2016, le Conseil d'Etat a jugé que « Dans [cet] arrêt [...] C'est donc l'absence d'évaluation par les instances nationales de l'état de

santé du requérant préalablement à son éloignement qui a mené la Cour à conclure à une violation de l'article 3 de la [CEDH]. [...] Par contre, la décision d'irrecevabilité de la demande d'autorisation de séjour basée sur l'article 9ter de la loi du 15 décembre 1980 n'impose pas d'obligation de retour aux requérants de telle sorte qu'elle ne les expose pas au risque de violation de l'article 3 de la [CEDH]. [...] » (C.E., arrêt n° 244.285 rendu le 25 avril 2019). Ce raisonnement est applicable par analogie à toute autre décision qui n'impose aucune obligation de retour, telle que l'acte attaqué.

3.4. Il résulte de ce qui précède qu'aucun des moyens n'est fondé.

4. Débats succincts.

4.1. Le recours en annulation ne nécessitant que des débats succincts, il est fait application de l'article 36 de l'arrêté royal du 21 décembre 2006 fixant la procédure devant le Conseil du Contentieux des Etrangers.

4.2. Le Conseil étant en mesure de se prononcer directement sur le recours en annulation, il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

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

Article unique.

La requête en suspension et annulation est rejetée.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt septembre deux mille vingt-deux, par :

Mme N. RENIERS, Présidente de chambre,

Mme A. LECLERCQ, Greffière assumée.

La greffière, La présidente,

A. LECLERCQ

N. RENIERS