

Arrêt

**n° 278 016 du 27 septembre 2022
dans l'affaire X VII**

En cause : X

**Ayant élu domicile : au cabinet de Maître A. SUSSAROVA
Rue de Suisse 16
1060 BRUXELLES**

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 28 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 1^{er} juin 2022.

Vu le titre 1^{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 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. FERRET *loco* Me A. SUSSAROVA, avocat, qui comparaît pour la partie requérante, et Me A. PAUL *loco* Me D. MATRAY, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse.

APRES EN AVOIR DELIBERE, REND L'ARRET SUIVANT :

1. Faits pertinents de la cause.

1.1. Le 1^{er} juin 2022, la requérante 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 même jour, 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 de l'article 57/30, § 2, alinéa 1^{er}, 2^o, 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 »), une autorisation de séjour ne vous est pas accordée, pour les raisons suivantes :

Le 01.06.2022 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 [...] en cours de validité délivré le 30.07.2018 et valable jusqu'au 30.07.2028, ainsi qu'une carte de séjour polonaise [...] délivrée le 06.10.2021 et valable jusqu'au 16.08.2024.

Etant donné que vous êtes déjà autorisée à séjourner dans un autre Etat membre de l'Union européenne tenu d'appliquer la décision du Conseil de L'Union européenne visée à l'article 57/29, § 1, vous n'êtes pas autorisée au séjour en exécution de l'article 57/30, § 2, alinéa 1^{er}, 2^o, de la loi. [...] ».

2. Exposé des moyens d'annulation.

2.1. La partie requérante prend un moyen unique de la violation des articles 9 et 62 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), des articles 1 à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de la Directive 2001/55/CE du Conseil 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 Etats membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil (ci-après : la directive « protection temporaire »), des articles 2 et 3 de la décision d'exécution 2022/382/UE, de la communication de la Commission européenne du 21 mars 2022 sur les orientations opérationnelles pour la mise en œuvre de la décision d'exécution du Conseil 2022/382[UE], et « du principe de bonne administration », ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

2.2.1. Dans ce qui peut être considéré comme une première branche, elle fait valoir que « L'OE a refusé la protection temporaire à la requérante au motif qu'elle serait autorisée à séjourner en Pologne sur la base de sa carte de séjour valable jusqu'au 16 août 2024.

La mesure prise est disproportionnée par rapport à la situation de Madame. L'ensemble du dossier repose sur une constatation, qui ne démontre nullement un constat de séjour irrégulier.

[La requérante] est originaire d'Ukraine. Elle n'a pas de famille, pas de travail et pas de maison ailleurs qu' en Ukraine. Elle n'a aucun lien avec la Pologne et n'a actuellement pas de perspective professionnelle ou personnelle dans ce pays. Sa carte de séjour polonaise démontre qu'elle n'a pas de domicile en Pologne, au niveau de la mention du domicile on constate aucune adresse. Elle dispose uniquement d'un permis de travail, mais n'a malheureusement pas pu trouver du travail dans ce pays.

Conformément à l'article 62 de la loi sur les étrangers, toutes les décisions administratives doivent être motivées. De même, les articles 2 et 3 de la loi sur la motivation prévoient que les actes administratifs relevant de leur champ d'application doivent être expressément motivés et que la motivation doit indiquer de manière suffisante dans l'acte les considérations de droit et de fait sur lesquelles la décision est fondée. D'autre part, le droit d'être entendu dans toutes les procédures fait partie intégrante du respect des droits de la défense, qui est un principe fondamental du droit de l'Union (CJUE 22 novembre 2012, C-277/11, M.M., § 81 ; CJUE 5 novembre 2014, C-166/13, Mukarubega, § 45, CJUE 11 décembre 2014, C-249/13, Boudjlida, §§ 30 et 34). Il garantit que chacun soit en mesure d'exprimer son point de vue de manière appropriée et efficace dans le cadre d'une procédure administrative et avant qu'une décision susceptible de porter atteinte à ses intérêts ne soit prise (voir CJUE 22 novembre 2012, C-277/11, M.M., § 87 et jurisprudence citée).

Selon une jurisprudence constante de la Cour, une violation des droits de la défense, en particulier du droit d'être entendu, en vertu du droit de l'Union, n'entraîne l'annulation de la décision prise à l'issue de la procédure administrative que si, en l'absence de cette irrégularité, cette procédure aurait pu avoir une issue différente (CJUE 10 septembre 2013, C-383/13 PPU, M.G. e.a., Point 38, se référant aux arrêts du 14 février 1990, France/Commission (C-301/87, Rec. p. 388). Pages. I 307, § 31; 5 octobre 2000, Allemagne/Commission (C-288/96, Rec. p. 2000). Pages. I 8237, § 101; 1er octobre 2009, Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware/Conseil, C-141/08 P, Recueil 141/08 P, Recueil 141/08 P. Pages. I 9147, § 94, et 6 septembre 2012, Storck/OHMI, C 96/11 P, § 80).

Il appert en l'espèce que si l'OE avait lu et analysé en détail le dossier qui lui avait été soumis, il n'aurait pas pris cette décision.

Ceci découle du fait que la requérante n'a pas été entendue à propos de sa situation et n'a pas eu l'occasion d'exposer sa situation.

Ce faisant, la partie adverse a violé à la fois son obligation de motivation et son devoir de diligence ».

2.2.2. Dans ce qui peut être considéré comme une seconde branche, la partie requérante fait valoir que « Le 4 mars 2022, le Conseil de l'Union européenne a adopté et publié une décision d'exécution d'application de la directive 2001/55. La présente directive permet d'assurer une protection immédiate et temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées en provenance de pays tiers qui ne sont pas en mesure de retourner dans leur pays d'origine. [...]

La décision d'exécution prévoit que seules les personnes qui se trouvent en Ukraine avant le 24 février 2022 ont droit à une protection temporaire. Toutefois, la Commission européenne a émis en mars 2022 des lignes directrices aux Etats membres pour la mise en œuvre de la Décision 2022/382 [...] dans laquelle elle a fortement recommandé aux États membres de ne pas interpréter strictement cette date et a affirmé que la protection temporaire doit également être accordée aux personnes susmentionnées :

- les personnes déjà déplacées d'Ukraine avant le 24 février ou qui étaient en dehors de l'Ukraine (par exemple, en raison du travail, des études, des vacances, visites familiales, raisons médicales ou autres raisons).

[La requérante] est originaire d'Ukraine. Elle n'a pas de famille, pas de travail et pas de maison ailleurs qu' en Ukraine. Elle n'a aucun lien avec la Pologne et n'a actuellement pas de perspective professionnelle ou personnelle dans ce pays.

En raison de la guerre en Ukraine, elle n'a nulle part où aller.

D'après les directives de la Commission européenne, la requérante entre donc dans les conditions pour bénéficier de la protection temporaire. Ni la directive, ni la décision 2022/382 n'excluent la possibilité pour un ressortissant ukrainien de solliciter la protection européenne dans un pays européen, alors qu'il avait franchi la frontière européenne à partir d'un autre pays européen. La directive et la décision n'excluent pas non plus la possibilité pour un ressortissant ukrainien, d'obtenir le statut de protection temporaire dans un pays européen, alors qu'il disposerait d'un visa de travail dans un autre pays européen ».

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 Etats membres de l'Union, à l'égard de personnes déplacées affluant ou risquant d'affluer massivement vers les Etats membres de l'Union à la suite d'évènements 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 Etats 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 Etats 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 ».

L'article 57/30, § 2, de la loi du 15 décembre 1980 dispose que :

« Le ministre ou son délégué peut refuser l'autorisation de séjour au bénéficiaire de la protection temporaire visée à l'article 57/29 :

1° lorsque la demande d'autorisation de séjour est introduite à l'étranger et que le nombre de personnes bénéficiant de la protection temporaire dans le Royaume excède la capacité d'accueil de la Belgique indiquée dans la décision du Conseil de l'Union européenne visée à l'article 57/29, § 1;

2° lorsque celui-ci est autorisé à séjourner dans un autre Etat membre de l'Union européenne tenu d'appliquer la décision du Conseil de l'Union européenne visée à l'article 57/29, § 1, sans préjudice des dispositions de l'article 57/35.

L'alinéa 1, 1°, n'est pas applicable aux étrangers bénéficiant des dispositions de l'article 57/34.

En cas de refus de l'autorisation de séjour sur la base de l'alinéa 1, 1°, le ministre ou son délégué veille à ce que le bénéficiaire de la protection temporaire soit accueilli dans les meilleurs délais dans un autre Etat membre de l'Union européenne tenu d'appliquer la décision du Conseil de l'Union européenne visée à l'article 57/29, § 1 ».

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;

[...] ».

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.

[...]

L'octroi d'une protection temporaire profiterait également à l'État membre concerné, puisqu'en raison de sa simplicité cette procédure permettrait de réduire encore le risque de surcharge du régime d'asile [...] ».

3.2. L'obligation de motivation formelle qui pèse sur l'autorité administrative en vertu des diverses dispositions légales 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. Dans le cadre du contrôle de légalité, le Conseil du contentieux des étrangers (ci-après : le Conseil) n'est pas compétent pour substituer son appréciation à celle de l'autorité administrative qui a pris la décision attaquée. Ce contrôle doit se limiter à vérifier si cette autorité n'a pas tenu pour établi 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 : C.E., 6 juillet 2005, n° 147.344).

3.3. A titre liminaire, sur le moyen unique, en ses deux branches, réunies, le moyen est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation « du principe de bonne administration », puisque la partie requérante ne précise pas de quel principe de bonne administration elle entend se prévaloir (dans le même sens : C.E., arrêt n° 111.075 du 7 octobre 2002). Le principe général de bonne administration n'a, en effet, pas de contenu précis et ne peut donc, à défaut d'indication plus circonstanciée, fonder l'annulation d'un acte administratif (cf. C.E., arrêt n° 188.251 du 27 novembre 2008).

3.4.1. Sur le reste du moyen unique, la partie défenderesse a estimé qu' « *Etant donné que vous êtes déjà autorisée à séjourner dans un autre Etat membre de l'Union européenne tenu d'appliquer la décision du Conseil de L'Union européenne visée à l'article 57/29, § 1, vous n'êtes pas autorisée au séjour en exécution de l'article 57/30, § 2, alinéa 1er, 2°, de la loi* ».

Cette motivation n'est pas utilement contestée par la partie requérante, qui se borne à prendre le contre-pied de l'acte attaqué et tente d'amener le Conseil à substituer sa propre appréciation des éléments de la cause à celle de la partie défenderesse, sans toutefois démontrer une erreur manifeste d'appréciation, dans le chef de cette dernière. En effet, elle fait valoir que la « mesure prise est disproportionnée par rapport à la situation de Madame », ce qui n'est pas établi en l'occurrence.

La partie requérante ne conteste pas que la requérante est autorisée à séjourner en Pologne jusqu'au 16 août 2024, mais fait valoir les circonstances selon lesquelles elle « n'a pas de famille, pas de travail et pas de maison ailleurs qu'en Ukraine. Elle n'a aucun lien avec la Pologne et n'a actuellement pas de perspective professionnelle ou personnelle dans ce pays. Sa carte de séjour polonaise démontre qu'elle n'a pas de domicile en Pologne ». Or ces considérations ne permettent pas de renverser les constats selon lesquels, d'une part, elle est autorisée au séjour en Pologne, pays qui est tenu d'appliquer la décision d'exécution 2022/382/UE, et, d'autre part, elle entre donc dans le champ d'application de l'article 57/30, §2, alinéa 1, 2°, de la loi du 15 décembre 1980.

La motivation de l'acte attaqué montre donc que la partie défenderesse a pris en considération les circonstances propres au cas d'espèce, en exposant les raisons pour lesquelles elle estimait que la requérante ne fait pas partie des catégories de personnes visées à l'article 57/30, §2, alinéa 1, 2°, de la loi du 15 décembre 1980. L'argumentation de la partie requérante qui s'appuie sur les lignes directrices émises par la Commission européenne, citées en termes de requête, ne suffit pas à renverser les constats qui précèdent. En effet, la partie requérante ne contestant pas la transposition de la directive « protection temporaire » en droit belge, lesdites lignes directrices, qui n'ont aucune force contraignante, ne peuvent suffire à empêcher l'application de l'article 57/30 de la loi du 15 décembre 1980, qui assure, notamment, cette transposition.

Quant aux pièces déposées à l'audience, il s'agit d'éléments nouveaux. Le Conseil ne peut y avoir égard, dès lors que ceux-ci n'avaient pas été invoqués avant que la partie défenderesse ne prenne sa décision, et que la jurisprudence administrative constante considère que de tels éléments ne sauraient être pris en compte dans le cadre du contrôle de légalité exercé par le Conseil, pour l'exercice duquel il y a lieu de « [...] se replacer au moment même où l'acte administratif a été pris [...] » (en ce sens, notamment : C.E., arrêt n°110.548 du 23 septembre 2002).

3.4.2. S'agissant de la violation alléguée du droit d'être entendu, le Conseil observe que la requérante a eu la possibilité de faire connaître son point de vue, et de produire tous les éléments nécessaires avant la prise de l'acte attaqué.

En effet, il ressort de l'examen du dossier administratif qu'elle a sollicité une autorisation de séjour, sur base de la décision d'exécution 2022/282/UE, et a transmis les documents relatifs à cette demande, à la partie défenderesse. Dès lors, la requérante a eu la possibilité, s'agissant d'une demande qu'elle pouvait au besoin actualiser, de faire état d'éléments qu'elle jugeait importants quant à l'autorisation de séjour sollicitée.

Une jurisprudence administrative constante considère que c'est à l'étranger, qui a introduit une demande d'autorisation de séjour, de faire valoir les éléments qu'il juge utile, tandis que l'administration n'est, quant à elle, pas tenue d'engager avec l'intéressé un débat à cet égard, dès lors que les obligations qui lui incombent en la matière doivent s'interpréter de manière raisonnable, sous peine de la placer dans l'impossibilité de donner suite dans un délai admissible aux nombreuses demandes dont elle est saisie (voir, notamment, C.E., 7 août 2002).

En tout état de cause, la partie requérante reste en défaut de démontrer en quoi la procédure administrative en cause aurait pu aboutir à un résultat différent, puisqu'elle ne fait pas état d'éléments pertinents. Le fait que la requérante « n'a aucun lien avec la Pologne [...], n'a actuellement pas de perspective professionnelle ou personnelle dans ce pays. En raison de la guerre en Ukraine, elle n'a nulle part où aller », n'énerve en rien le constat qui précède, dans la mesure où le jour où la partie défenderesse a pris l'acte attaqué, il n'est pas contesté que la requérante disposait d'un titre de séjour, valable, en Pologne. Il en est de même des pièces déposées à l'audience.

En conséquence, la partie requérante ne démontre pas son intérêt à invoquer la violation de son droit d'être entendue.

3.5. Il résulte de ce qui précède que le moyen unique n'est fondé en aucune de ses branches.

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-sept 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