

Arrêt

**n° 278 019 du 27 septembre 2022
dans l'affaire X / VII**

En cause : X

**Ayant élu domicile : au cabinet de Maître A. DE BROUWER
Avenue Louise 251
1050 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 1^{er} 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 28 avril 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 A. DE BROUWER, avocat, qui comparait pour la partie requérante, et Me A. PAUL *loco* Me S. MATRAY, avocat, qui comparait pour la partie défenderesse.

APRES EN AVOIR DELIBERE, REND L'ARRET SUIVANT :

1. Faits pertinents de la cause.

1.1. Le 14 avril 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, 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 (UE) 2022/382).

1.2. Le 28 avril 2022, la partie défenderesse a pris une décision de refus d'autorisation de séjour. Cette décision, qui lui a été notifiée, à une date que le dossier administratif ne permet pas de déterminer, 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 14.04.2022 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 et un visa pour l'Estonie délivré le 15/11/2021 valable jusqu'au 31/08/2022.

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

2. Exposé du moyen d'annulation.

2.1. La partie requérante prend un moyen unique de la violation des articles 57/30, § 2, 2^o, 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 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des principes de bonne administration, « plus particulièrement du principe de minutie, de proportionnalité, de prudence et de précaution, de l'obligation de procéder avec soin à la préparation d'une décision administrative en prenant connaissance de tous les éléments pertinents de la cause », « des droits de la défense, principe général de droit de l'Union européenne, et en particulier du droit d'être entendu dans toute procédure », et « du droit d'être entendu et du principe d'audition préalable (audi alteram partem) », ainsi que du défaut de motivation et de l'erreur manifeste d'appréciation.

2.2. En « propos liminaire », la partie requérante fait valoir qu' « il revient à l'autorité administrative de se livrer, avant de prendre sa décision, à un examen aussi rigoureux que possible de la cause, en fonction des circonstances dont elle a ou devait avoir connaissance.

L'administration est tenue d'agir en adéquation avec le principe du raisonnable, le principe de précaution et de proportionnalité.

Le principe du raisonnable veut que l'autorité administrative agisse de manière équitable et raisonnable.

Le principe de proportionnalité implique que l'intéressé est en droit de s'attendre à un comportement raisonnable de la part de l'administration.

Le principe de précaution peut être décrit comme un principe général de droit administratif qui oblige les autorités à agir avec précaution dans la préparation d'une décision et à s'assurer que les aspects factuels et juridiques du dossier soient inventoriés et contrôlés afin que l'autorité puisse prendre une décision en connaissance de cause et qu'elle évalue les intérêts en cause de sorte que les intérêts particuliers ne soient pas inutilement bafoués ».

2.3. Dans une première branche, intitulée « motifs erronés », elle fait valoir que « La partie adverse fonde le refus de séjour opposé au requérant sur l'affirmation selon laquelle ce dernier a droit à un séjour en Estonie.

Or, le requérant n'a plus droit à ce séjour, dans la mesure où il a perdu le travail qui le justifiait.

La simple existence d'un visa dans le chef du requérant ne signifie pas forcément que ce dernier a effectivement la possibilité de retourner en Estonie.

Il n'appartenait pas au requérant de faire part de ces éléments à la partie adverse, mais à cette dernière d'effectuer des vérifications. [...].

Le principe légal est celui de la reconnaissance d'une protection. Le Ministre *peut* déroger à ce principe lorsque l'étranger concerné dispose d'un droit au séjour en cours de validité dans un autre pays accordant cette protection.

En l'occurrence, la partie adverse n'a pas fait une application correcte de cette disposition: le requérant se trouve exclu de la protection alors qu'il n'a plus de séjour effectif en Estonie.

Il n'appartenait pas au requérant de préciser à la partie adverse que le visa dans son passeport n'était plus valable, la partie adverse n'ayant nullement interrogé le requérant sur ce point, ou effectué de quelconques vérifications à cet égard.

Partant, la partie adverse a violé les principes et dispositions visés au moyen, en particulier le principe de minutie, de prudence et de précaution, ainsi qu'à son obligation de procéder avec soin à la préparation d'une décision administrative en prenant connaissance de tous les éléments pertinents de la cause ».

2.4. Dans une deuxième branche, prise de la violation du droit d'être entendu, la partie requérante fait valoir qu'« Il n'est pas contestable qu'en prenant la décision attaquée, le Ministre a fait application du droit de l'Union européenne.

Il doit donc également respecter les droits que le requérant tire de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et les principes généraux du droit de l'Union européenne.

Or, il existe un principe général de droit de l'Union européenne du respect des droits de la défense et en particulier du droit d'être entendu dans toute procédure, avant la prise d'une décision faisant grief. Ce principe général est applicable dès qu'il est fait application du droit européen.

Dans son arrêt *M.G c. N.R.* du 10 septembre 2013, la Cour de Justice a jugé que la violation du droit d'être entendu ne saurait être invoquée que si cette violation prive celui qui l'invoque de la possibilité de mieux faire valoir sa défense, de telle sorte que la procédure administrative aurait pu aboutir à un résultat différent.

De plus, le droit à être entendu avant l'adoption de toute décision susceptible d'affecter de manière défavorable ses intérêts, est également consacré par le principe général du droit administratif belge *audi alteram partem*. [...]

Ainsi, le droit à être entendu garanti à toute personne la possibilité de faire connaître, de manière utile et effective, son point de vue au cours de la procédure administrative et avant l'adoption de toute décision susceptible d'affecter de manière défavorable ses intérêts.

Le requérant n'a pu fournir aucune explication sur la situation qui était la sienne en Estonie. [...] La partie adverse a pris copie de son passeport mais ne s'est pas renseignée sur les possibilités concrètes pour le requérant de rentrer en Estonie. Si elle avait donné au requérant l'occasion de s'expliquer quant à l'existence d'un visa dans son passeport, elle aurait pu effectuer les vérifications nécessaires auprès des autorités estoniennes et constater que le requérant n'avait plus droit au séjour en Estonie.

En s'abstenant de permettre au requérant de s'exprimer sur ce point, la partie adverse a violé les principes et dispositions visés au moyen ».

3. Discussion.

3.1. 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, un régime de protection temporaire européen, applicable par tous les États membres de l'Union européenne, à l'égard de personnes déplacées affluant ou risquant d'affluer massivement vers les États membres de l'Union européenne 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, dans le 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 [...] » de la loi du 15 décembre 1980.

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 dans l'Union qui ont dû quitter l'Ukraine en raison d'un conflit armé (il s'agit de la décision d'exécution (UE) 2022/382). Cette décision précise les groupes de personnes auxquels s'applique la protection temporaire.

3.2. 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.

Dans le cadre de son contrôle de légalité, il revient au Conseil du contentieux des Etrangers (ci-après : le Conseil) d'apprécier, au regard des dispositions et principes visés au moyen, si la partie défenderesse a pu valablement considérer, pour conclure au refus de la demande d'autorisation de séjour du requérant, que les documents produits ne constituaient pas une preuve suffisante de son lien d'alliance.

3.3. En l'espèce, la partie défenderesse a refusé de délivrer au requérant une autorisation de séjour sur la base de la protection temporaire, car elle estime qu'il est autorisé à séjourner dans un autre Etat membre de l'Union européenne tenu d'appliquer la décision d'exécution (UE) 2022/382. Il ressort, en effet, de la motivation de l'acte attaqué que le requérant a « *présenté un passeport ukrainien en cours de validité et un visa pour l'Estonie délivré le 15/11/2021 valable jusqu'au 31/08/2022. [...]* ». Partant la partie défenderesse a conclu que « *Vous n'êtes pas autorisé au séjour en exécution de l'article 57/30, §2, 2° de la loi du 15 décembre 1980* ».

3.4. Sur la première branche du moyen, la partie requérante ne conteste que le requérant était en possession d'un visa pour l'Estonie, délivré le 15 novembre 2021, jusqu'au 31 août 2022, mais fait valoir que « la simple existence d'un visa dans le chef du requérant ne signifie pas forcément que ce dernier a effectivement la possibilité de retourner en Estonie ». Ce faisant, elle tente d'amener le Conseil à substituer sa propre appréciation des éléments de la cause à celle de la partie défenderesse, ce qui ne saurait être admis, faute de démonstration d'une erreur manifeste d'appréciation dans le chef de celle-ci à cet égard. Or, aucun élément de l'argumentation, développée par la partie requérante, n'est de nature à établir la commission d'une telle erreur. Par cette argumentation, la partie requérante conteste, en réalité, un choix posé par le législateur, de restreindre l'application de l'octroi de la protection temporaire, aux personnes autorisée à séjourner dans un autre Etat membre de l'Union européenne, qu'il ne revient pas au Conseil de contrôler.

La circonstance selon laquelle « le requérant n'a plus droit à ce séjour [en Estonie], dans la mesure où il a perdu le travail qui le justifiait », est un élément nouveau. En effet, lors de la prise de l'acte attaqué, le visa du requérant était toujours valable. Le Conseil ne peut avoir égard aux éléments nouveaux, 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).

Il résulte des considérations qui précèdent que la partie défenderesse a indiqué, dans la motivation de l'acte attaqué, les raisons pour lesquelles elle a estimé que l'article 57/30, §2, 2°, de la loi du 15 décembre 1980 devait s'appliquer au requérant, et justifiait le refus de l'autorisation de séjour demandée, satisfaisant ainsi à son obligation de motivation formelle des actes administratifs.

3.5. Sur la deuxième branche du moyen, quant à la violation alléguée du droit d'être entendu, du principe *audi alteram partem* et du droit d'être entendu comme principe général de droit de l'Union européenne, le Conseil observe que le requérant 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 que le requérant a sollicité une autorisation de séjour sur la base de la décision d'exécution 2022/282/UE, et a transmis les documents relatifs à cette demande à la partie défenderesse. Dès lors, il a eu la possibilité, s'agissant d'une demande émanant de sa part, et qu'il pouvait au besoin actualiser, de faire état d'éléments qu'il jugeait importants quant à l'autorisation de séjour sollicitée, notamment quant aux « possibilités concrètes pour le requérant de rentrer en Estonie ».

Selon, une jurisprudence administrative constante considère, c'est à l'étranger, qui a introduit une demande d'autorisation de séjour, de faire valoir les éléments qu'il juge utiles, 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) ». Le défaut de bonne administration, de minutie, de précaution et de prudence, allégué, n'est dès lors pas démontré.

En tout état de cause, la partie requérante reste en défaut de démontrer que l'acte attaqué aurait été différent si le requérant avait pu être entendu « sur la situation qui était la sienne en Estonie », dès lors qu'elle s'abstient d'avancer des éléments pertinents que celui-ci aurait pu faire valoir. Le fait que « Si elle avait donné au requérant l'occasion de s'expliquer quant à l'existence d'un visa dans son passeport, elle aurait pu effectuer les vérifications nécessaires auprès des autorités estoniennes et constater que le requérant n'avait plus droit au séjour en Estonie », 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 le visa dont il était titulaire, était encore valable. La partie requérante reste ainsi en défaut de démontrer en quoi la procédure administrative en cause aurait pu aboutir à un résultat différent en conséquence. Elle ne démontre donc pas son intérêt à invoquer la violation de son droit d'être entendu.

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

3.7. Au titre du préjudice grave et difficilement réparable, la partie requérante invoque une violation de l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après: la CEDH), « dans la mesure où en cas de retour forcé vers son pays d'origine, le requérant risque de se retrouver confronté à une situation de guerre d'une gravité extrême ».

En l'espèce, la violation alléguée de l'article 3 de la CEDH, est prématurée, 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.

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