

Arrêt

**n° 279 936 du 10 novembre 2022
dans l'affaire X / I**

En cause : X

**Ayant élu domicile : au cabinet de Maître D. GEENS
Lange Lozanastraat 24
2018 ANTWERPEN**

contre:

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

LE PRÉSIDENT DE LA 1^{ère} CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 12 septembre 2022, par X, qui déclare être de nationalité nigériane, tendant à la suspension et l'annulation de la décision de refus d'autorisation de séjour, prise le 12 septembre 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 la demande et le consentement à recourir à la procédure purement écrite en application de l'article 39/73-2 de la loi précitée.

Vu l'ordonnance du 28 septembre 2022 selon laquelle la clôture des débats a été déterminée au 7 octobre 2022.

APRES EN AVOIR DELIBERE, REND L'ARRET SUIVANT :

I. Faits

1. Le 12 août 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).

2. Le 12 août 2022, la partie défenderesse a pris une décision de refus d'autorisation de séjour, à son encontre. Cette décision, qui constitue l'acte attaqué, est motivée comme suit :

«Le 12.08.2022 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 nigérian N°XXXXXXXXXX valide du 29.11.2019 au 28.11.2024 avec un cachet de sortie d'Ukraine en date du 27.02.2022 ainsi qu'une carte de séjour temporaire ukrainien délivrée le 07.10.2021 et valide jusqu'au 01.08.2025.

L'article 2 de la décision d'exécution (UE) 2022/382 définit les personnes auxquelles s'applique la protection temporaire. Etant donné que vous n'êtes pas un ressortissant ukrainien et que vous ne pouvez pas établir que vous étiez en séjour régulier en Ukraine avant le 24 février 2022 sur la base d'un titre de séjour permanent en cours de validité délivré conformément au droit ukrainien, vous ne faites pas partie des catégories de personnes visées.

À noter que cette décision est sans préjudice au traitement de votre demande de protection internationale. »

II. Objet du recours

3. La requérante demande au Conseil la suspension et l'annulation de l'acte attaqué.

III. Premier moyen

III.1. Thèse de la partie requérante

4. La requérante prend un premier moyen de la violation de « l'article 2 [de la] décision d'exécution 2022/382 ; [...] l'article 57/29 et 57/30 droit étrangère [sic] ; [...] du principe de vigilance ».

5. Elle reproche à la partie défenderesse d'avoir rédigé l'acte attaqué en français alors qu'elle avait choisi le néerlandais lors du dépôt de sa demande de protection internationale du 15 mars 2022. Elle se réfère aux articles 41, §1^{er}, 42 et 58 des lois coordonnées du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative. A son estime, « la loi sur la langue des affaires administratives est donc violée ».

III.2. Appréciation

6. Le moyen est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation des articles 2 de la décision d'exécution 2022/382, 57/29 et 57/30 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, l'établissement le séjour et l'éloignement des étrangers (ci-après : loi du 15 décembre 1980), ainsi que du principe de minutie, à défaut pour la requérante d'indiquer de quelle manière ces dispositions et principe seraient violés par l'acte attaqué.

7. Pour le reste, aux termes de l'article 41, §1^{er}, des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative du 18 juillet 1966, « Les services centraux utilisent dans leurs rapports avec les particuliers celles des trois langues, dont ces particuliers ont fait usage ». Aux termes de l'article 42 de la même loi, « Les services centraux rédigent les actes, les certificats, déclarations et autorisations dans celle des trois langues, dont le particulier intéressé requiert l'emploi ».

8. En l'espèce, il n'apparaît nulle part dans le dossier administratif que la requérante aurait fait le choix du néerlandais ou qu'elle ait fait l'usage de cette langue, lors de l'introduction de sa demande de protection internationale temporaire sur la base de la décision d'exécution 2022/382/UE du 12 août 2022. La requérante est quant à elle en défaut de l'établir. La circonstance qu'elle ait fait le choix du néerlandais dans le cadre de sa demande de protection internationale, pendant devant le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides, qui est une procédure distincte de la demande de protection internationale temporaire, ne vient pas énerver ce constat. La critique à cet égard manque en fait.

9. Dans la mesure où il est recevable, le premier moyen est non fondé.

IV. Second moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

10. La requérante prend un second moyen de la violation de « l'article 2 [de la] décision d'exécution 2022/382 ; [...] l'article 57/29 et 57/30 droit étrangère [sic] ; du principe de vigilance ».

10.1. Elle rappelle, dans un premier temps, les articles 2, §2 et §3, de la décision d'exécution 2022/382/UE.

10.2. Dans un deuxième temps, elle fait valoir que « Le retour dans le pays ou la région d'origine dans des conditions sûres et durables n'est défini ni dans la directive 2001/55/CE ni dans la décision du Conseil ». Elle indique que selon la communication de la Commission sur les orientations opérationnelles pour la mise en œuvre de la décision d'exécution (UE) 2022/382 (Communication de la Commission 2022/C 126/01), l'introduction de la protection temporaire est « un concept sui generis inclus dans la directive ».

Elle soutient que « l'impossibilité de retourner dans le pays ou la région d'origine dans des conditions sûres et durables doit être lue à la lumière de l'article 2, point c), de la directive 2001/55/CE, qui fait spécifiquement référence aux situations de conflit armé ou de violence autochtone et un risque sérieux de violations systématiques ou générales des droits de l'homme dans le pays d'origine ». Elle ajoute que « l'article 6, paragraphe 2, de la directive 2011/55/CE prévoit qu'il ne peut être mis fin à la protection temporaire que si la situation dans le pays d'origine des bénéficiaires de la protection temporaire est telle qu'un retour sûr et durable des personnes bénéficiant de la protection temporaire est possible, dans le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et des obligations des États membres en matière de non-refoulement ».

Elle précise que l'incapacité de retourner dans des conditions sûres « peut résulter par exemple d'un risque manifeste pour la sécurité de l'individu, de situations de conflit armé ou de violence endémique ; de risques documentés de persécution ou d'autres peines ou traitements inhumains ou dégradants ». Elle précise également que pour que le retour soit durable, « la personne concernée doit pouvoir jouir de droits actifs dans son pays ou sa région d'origine, de sorte qu'elle ait la perspective que ses besoins fondamentaux y soient satisfaits et qu'elle elle [sic] peut participer à la société ».

Elle considère que « pour déterminer si le retour a lieu « dans des conditions sûres et durables », les États membres devraient se fonder sur la situation générale dans le pays ou la région d'origine ». Selon ses dires, « la personne concernée doit être en mesure de prouver ou de fournir une première preuve au niveau individuel qu'elle n'est pas en mesure de retourner dans son pays ou sa région d'origine dans des conditions sûres et durables » ; et « les États membres devraient tenir compte du fait que la personne concernée a toujours un lien significatif avec son pays d'origine, par exemple en tenant compte du temps passé en Ukraine ou de la famille dans son pays d'origine ».

Elle estime enfin qu'il convient de tenir compte des besoins particuliers des personnes vulnérables, en particulier les mineurs non accompagnés et les orphelins, ainsi que de l'intérêt supérieur de l'enfant.

10.3. Dans un troisième temps, la requérante rappelle les termes des articles 57/29 et 57/30 de la loi du 15 décembre 1980.

10.4. Dans un quatrième temps, elle explique qu'elle a introduit le 12 août 2022, une demande d'autorisation de séjour auprès de la partie défenderesse et que dans ce cadre, elle a fait valoir qu'elle est une ressortissante du Nigéria, qu'elle résidait « en Ukraine avant le 24 février 2022 » ; qu'il est établi « qu'elle a obtenu un droit de séjour en Ukraine, valable jusqu'au 1^{er} août 2025 » et que « le permis de séjour a été délivré le 7 octobre 2021 ». Elle précise qu'elle a produit le document original de ce permis de séjour, qu'elle a déclaré qu'elle résidait en Ukraine depuis le 1^{er} août 2021, et qu'elle « est restée en Ukraine jusqu'à ce qu'elle doive quitter le pays en mars 2022 ». Elle indique qu'elle a fait les mêmes déclarations lors de l'introduction de sa demande de protection internationale. Selon ses dires, la partie défenderesse ne conteste pas ces éléments.

Elle rappelle que, dans sa communication relative aux lignes directrices opérationnelles pour la mise en œuvre de la décision d'exécution 2022/382 (Communication de la Commission 2022/C 126/01), la Commission européenne a fortement recommandé aux États membres d'accorder également une protection temporaire aux personnes qui se trouvaient déjà hors d'Ukraine avant le 24 février (par exemple en raison de travail, d'études, de vacances, visites familiales, raisons médicales ou autres).

Elle soutient qu'elle a expressément déclaré qu'elle ne pouvait pas retourner au Nigéria et qu'elle a introduit une demande de protection internationale « après son arrivée en Belgique ».

Elle estime dès lors que c'est à tort que la partie défenderesse a motivé l'acte attaqué comme elle l'a fait.

10.5. Dans un cinquième temps, elle conclut que l'acte attaqué viole l'article 2 de la décision d'exécution (UE) 2022/382, les articles 57/29 et 57/30 de la loi du 15 décembre 1980 ainsi que le « principe de vigilance ».

IV.2. Appréciation

11. Le moyen est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation de l'article 57/30 de la loi du 15 décembre 1980, à défaut pour la requérante d'indiquer de quelle manière ces dispositions et principe seraient violés par l'acte attaqué.

12.1. Pour le reste, 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 2001/55/CE). 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.

12.2. 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, §1er, 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 ».

12.3. Par une décision d'exécution du 4 mars 2022 (décision d'exécution 2022/382/UE), 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. Cette décision précise, en son article 2, les groupes de personnes auxquels s'applique la protection temporaire, comme suit :

« 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;*
- b) les apatrides, et les ressortissants de pays tiers autres que l'Ukraine, qui ont bénéficié d'une protection internationale ou d'une protection nationale équivalente en Ukraine avant le 24 février 2022; et,*
- c) les membres de la famille des personnes visées aux points a) et b).*

2. Les États membres appliquent la présente décision ou une protection adéquate en vertu de leur droit national à l'égard des apatrides, et des ressortissants de pays tiers autres que l'Ukraine, qui peuvent établir qu'ils étaient en séjour régulier en Ukraine avant le 24 février 2022 sur la base d'un titre de séjour permanent en cours de validité délivré conformément au droit ukrainien, et qui ne sont pas en mesure de rentrer dans leur pays ou leur région d'origine dans des conditions sûres et durables.

3. Conformément à l'article 7 de la directive 2001/55/CE, les États membres peuvent également appliquer la présente décision à d'autres personnes, y compris aux apatrides et aux ressortissants de pays tiers autres que l'Ukraine, qui étaient en séjour régulier en Ukraine et qui ne sont pas en mesure de rentrer dans leur pays ou région d'origine dans des conditions sûres et durables.

[...] ».

Le 14^{ème} 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 ».

12.4. Sur la base de questions posées par les États membres sur la mise en œuvre de la décision d'exécution 2022/382/UE et de la directive 2011/55/CE, la Commission européenne a recensé plusieurs thèmes sur lesquels elle a jugé utile de donner des orientations aux États membres. Ainsi, la communication de la Commission européenne relative aux lignes directrices opérationnelles pour la mise en œuvre de la décision d'exécution 2022/382/UE porte notamment ce qui suit :

« 1. PERSONNES BENEFICIAIRE 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;*
- (2) aux apatrides et aux ressortissants de pays tiers autres que l'Ukraine qui ont bénéficié d'une protection internationale ou d'une protection nationale équivalente en Ukraine avant le 24 février 2022 et qui ont été déplacés d'Ukraine le 24 février 2022 ou après cette date, ainsi qu'aux membres de leur famille.*

*Conformément à l'article 2, paragraphe 2, de la décision du Conseil, la protection temporaire prévue par la directive 2001/55/CE ou la protection adéquate en vertu du droit national des États membres s'applique aux apatrides et aux ressortissants de pays tiers autres que l'Ukraine qui peuvent établir qu'ils étaient en séjour régulier en Ukraine avant le 24 février 2022 sur la base d'un titre de séjour permanent en cours de validité délivré conformément au droit ukrainien et qui ne sont pas en mesure de rentrer dans leur pays [d'origine] ou leur région d'origine [dans leur pays] dans des conditions sûres et durables.
[...]*

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).
[...]

En outre, les catégories suivantes de personnes déplacées n'ont pas non plus droit à la protection temporaire prévue par la directive 2001/55/CE ou à une protection adéquate en vertu du droit national:

- (4) les apatrides et les ressortissants de pays tiers autres que l'Ukraine qui étaient en séjour régulier de courte durée en Ukraine avant le 24 février 2022, tels que les étudiants et les travailleurs, et qui ne sont pas en mesure de retourner dans leur pays ou région d'origine dans des conditions sûres et durables;*
- (5) les apatrides et les ressortissants de pays tiers autres que l'Ukraine qui étaient en séjour régulier de courte durée en Ukraine avant le 24 février 2022, tels que les étudiants et les travailleurs, et qui sont en mesure de retourner dans des conditions sûres et durables dans leur pays ou région d'origine.*

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. [...] » (Communication de la Commission 2022/C 126/01).

13. En l'espèce, la partie défenderesse a estimé que la requérante n'entrait pas dans le champ d'application des bénéficiaires de la protection temporaire, dès lors que, n'étant pas un ressortissant ukrainien et n'établissant pas qu'elle était en séjour régulier en Ukraine avant le 24 février 2022 sur la base d'un titre de séjour permanent en cours de validité, délivré conformément au droit ukrainien, elle n'appartenait pas à une des catégories de bénéficiaires de la protection temporaire, visées par la décision d'exécution 2022/382/UE. Une telle motivation suffit à fonder valablement l'acte attaqué. La requérante ne conteste pas, pour sa part, qu'elle est une ressortissante de pays tiers et qu'elle n'était pas en possession d'un titre de séjour permanent en cours de validité en Ukraine.

14. Par ailleurs, ainsi qu'il ressort des termes « les Etats membres peuvent également appliquer la présente décision à d'autres personnes », l'article 2, §3, de la décision d'exécution 2022/382/UE, n'est pas contraignant et la décision d'opter pour cette solution appartient entièrement aux Etats membres. La requérante ne démontre pas que l'Etat belge aurait choisi, conformément à l'article 7 de la directive 2011/55/CE, de faire bénéficier du régime de protection temporaire mis en œuvre par la décision d'exécution 2022/382/UE des catégories supplémentaires de personnes dont elle ferait partie.

15.1. La requérante se prévaut ensuite des lignes directrices aux Etats membres pour la mise en œuvre de la décision d'exécution 2022/382/UE émises par la Commission européenne (Communication de la Commission 2022/C 126/01), en ce qu'elles prévoient que « 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 » dont « 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 » et que « 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 [de la communication] ».

15.2. Le Conseil rappelle à cet égard que les communications de la Commission européenne ne constituent en aucun cas des règles de droit dont une partie requérante peut invoquer la violation dans le cadre de ses moyens. Il observe par ailleurs que, s'agissant de l'encouragement émis par la Commission européenne à étendre la protection internationale aux personnes qui ont fui l'Ukraine peu avant le 24 février 2022, la requérante ne justifie pas d'un intérêt à la critique dès lors que, d'une part, elle a quitté l'Ukraine le 27 février 2022, ainsi qu'il ressort du cachet de sortie de l'Ukraine, soit postérieurement à la date du 24 février 2022, et d'autre part, qu'elle n'est pas visée par les points 1 et 2 de ladite communication de la Commission européenne. Il apparaît enfin au demeurant que la requérante a eu, conformément aux lignes directrices de ladite communication de la Commission européenne, un accès immédiat aux procédures d'asile en Belgique.

16. S'agissant de l'introduction par la requérante d'une demande de protection internationale en raison de l'impossibilité alléguée de retourner dans son pays d'origine, la motivation de l'acte attaqué montre que la partie défenderesse l'a dûment prise en considération. L'introduction d'une telle demande, distincte de la demande de protection internationale temporaire, ne modifie en rien le constat fait par la partie

défenderesse selon lequel la requérante ne fait pas partie des catégories de personnes visées par l'article 2 de la décision d'exécution 2022/382/UE.

17. Dans la mesure où il est recevable, le second moyen est non fondé.

V. Débats succincts

18.1. 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.

19.2. 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 dix novembre deux mille vingt-deux par :

M. M. OSWALD, premier président,

Mme E. TREFOIS, greffière.

La greffière, Le président,

E. TREFOIS

M. OSWALD