



Arrêt

**n° 283 742 du 24 janvier 2023
dans l'affaire X / VII**

En cause : X

**Ayant élu domicile : au cabinet de Maître D. AMER
Avenue Jacques Pastur 6/A
1180 BRUXELLES**

contre:

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

LA PRÉSIDENTE DE LA VIIe CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 31 août 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 4 août 2022.

Vu le titre Ier 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 20 octobre 2022 convoquant les parties à l'audience du 24 novembre 2022.

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

Entendu, en leurs observations, Me D. AMER, avocat, qui comparaît pour la partie requérante, et Me A. PAUL *loco* Me C. PIRONT, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse.

APRES EN AVOIR DELIBERE, REND L'ARRET SUIVANT :

1. Faits pertinents de la cause.

1.1. Le 4 août 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 UE/2022/382).

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 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 04.08.2022, 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 ukrainien [...] valide du 09.09.2015 au 09.09.2025. En outre, vous avez déclaré avoir quitté l'Ukraine pour la Pologne le 19.01.2021 (comme l'atteste le cachet dans votre passeport) et avoir résidé légalement en Pologne jusqu'à votre arrivée en Belgique le 03.08.2022.

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 1er, 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.

Lors de votre demande, vous avez déclaré être engagé dans une relation stable avec une ressortissante ukrainienne qui a également introduit une demande de protection temporaire en Belgique. Or, vous n'avez pas démontré que vous pouviez bénéficier du statut de protection temporaire en tant que partenaire non marié engagé dans une relation stable avec un bénéficiaire du statut de protection temporaire en Belgique. En effet, l'article 2, alinéa 4, a), de la décision d'exécution (UE) 2022/382, présuppose que vous êtes dans un partenariat légalement enregistré avec le bénéficiaire, ce qui n'est visiblement pas le cas. Dans la loi du 15/12/1980, seuls les partenariats légalement enregistrés sont traités de manière comparable aux mariages. Par conséquent, comme vous ne fournissez aucune preuve que vous êtes dans un partenariat légalement enregistré en Ukraine, vous ne pouvez pas bénéficier du statut de protection temporaire ».

2. Exposé du moyen d'annulation.

2.1.1. La partie requérante prend un moyen unique de la violation du « considérant 14 de la décision d'exécution UE/2022/382 », de l'article 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, de minutie, du raisonnable », et « du principe général de droit selon lequel l'autorité administrative est tenue de statuer en prenant connaissance de tous les éléments pertinents de la cause », ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

2.1.2. Elle fait valoir qu' « Il apparaît évident que dans le cas d'espèce, il y a une erreur évidente d'interprétation de la partie adverse du considérant 14 de la décision d'exécution. [...]

[La liste figurant dans ce considérant] n'est pas limitative, elle ne fait mention que de la situation où une personne de nationalité ukrainienne [s]e serait retrouvé en dehors du pays pour diverses circonstances et aurait dû être, en temps normal, en Ukraine.

Il est évident qu'il y a une erreur d'interprétation manifeste de la partie adverse. En effet, la partie requérante aurait dû être en Ukraine et elle était sur le territoire de l'Union qu'en raison de l'attente de l'obtention de son diplôme. Si son diplôme avait été rendu plus tôt ou si le Covid-19 n'existait pas, la partie requérante serait en Ukraine.

La partie adverse mentionne le cachet d'entrée au territoire polonais comme la preuve manifeste que la partie requérante avait quitté le territoire ukrainien depuis longtemps, or elle n'a pas examiné le visa du requérant.

Il apparaît que le principe générale selon lequel l'autorité administrative est tenue de statuer en prenant connaissance de tous les éléments pertinents de la cause n'a pas été respecté. En effet, le visa du requérant était expiré et ce dernier avait obtenu un visa étudiant. Cette particularité n'est nullement affichée dans la décision de la partie adverse. Or, ce point est substantiel dans son appréciation du dossier dès lors qu'elle aurait dû en conclure que le séjour polonais de la partie requérante n'était que temporaire et qu'il prévoyait de rentrer en Ukraine.

En agissant de la sorte, la partie adverse a également méconnu le principe de minutie.

Cette même partie adverse a méconnu le droit de la défense à être entendu lors de l'introduction de la demande cette dernière ne lui a posé aucune question concernant son visa étudiant.

Ce comportement de la partie adverse démontre également qu'elle a méconnu le principe de bonne administration en agissant avec diligence et raisonnable.

Il est évident que la décision est critiquable et n'est pas adéquate comme le dispose les articles 2 et 3 de la loi du 29.07.1991 sur la motivation formelle des actes administratifs.

La motivation de la partie adverse apparaît en conséquence erronée et ne tient pas compte des circonstances de l'espèce ».

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, intitulé « 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 ».

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 État 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.

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. 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. 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 déplacés d'Ukraine le 24 février 2022 ou après cette date, à la suite de l'invasion militaire par les forces armées russes.

Cette motivation n'est pas utilement contestée par la partie requérante, qui se borne à reprocher à la partie défenderesse de ne pas avoir pris en considération les circonstances de l'espèce, et plus particulièrement le visa qui avait été délivré au requérant par les autorités polonaises.

Toutefois, en ce que la partie requérante fait valoir qu'« il y a une erreur évidente d'interprétation de la partie adverse du considérant 14 de la décision d'exécution », elle n'a pas intérêt à son argumentation, dès lors qu'il n'est pas démontré que la partie défenderesse a décidé d'étendre le champ d'application de la décision d'exécution 2022/382/UE aux personnes qui ont fui l'Ukraine peu avant le 24 février 2022, ou qui se sont retrouvées sur le territoire de l'Union juste avant cette date et qui, en raison du conflit armé, ne peuvent retourner en Ukraine. Partant, la partie requérante n'expose pas quelle disposition légale exigerait de la partie défenderesse qu'elle prenne en considération le fait que « le séjour polonais de la partie requérante n'était que temporaire et qu'il prévoyait de rentrer en Ukraine ». Son argumentation, à cet égard, et la violation alléguée « du droit de la défense à être entendu », ne peuvent être retenues.

De plus, la motivation de l'acte attaqué montre que la partie défenderesse a tenu compte du 14^e considérant de la décision 2022/382/UE, 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 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. La référence aux lignes directrices émises par la Commission européenne, 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.

En l'occurrence, le requérant ne conteste pas avoir quitté l'Ukraine le 19 janvier 2021, et être resté en Pologne jusqu'au 3 août 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 les dispositions et principes visés dans le moyen, en exposant les raisons pour lesquelles elle estimait que le requérant ne faisait pas partie des catégories de personnes visées dans la décision d'exécution susmentionnée.

De plus, conformément à ce qu'a indiqué la Commission européenne, dans sa communication, le besoin de protection du requérant pourra être examiné dans le cadre d'une demande de protection internationale.

3.5. Il résulte de ce qui précède que le moyen unique n'est pas 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-quatre janvier deux mille vingt-trois, par :

Mme N. RENIERS,

Présidente de chambre,

Mme A. LECLERCQ,

Greffière assumée.

La greffière,

La Présidente,

A. LECLERCQ

N. RENIERS