Conseil du Contentieux des Etrangers

Arrêt

n° 287 301 du 7 avril 2023
dans l'affaire X / VII

En cause : X

Ayant élu domicile : au cabinet de Maître V. CHRISTIAENS
Torhoutsesteenweg 335
8400 OOSTENDE

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 12 octobre 2022, par X, qui déclare être de nationalité ukrainienne, tendant à l'annulation de la décision de refus d'autorisation de séjour, prise le 23 septembre 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 le mémoire de synthèse.

Vu l'ordonnance du 9 janvier 2023 convoquant les parties à l'audience du 2 février 2023.

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

Entendu, en leurs observations, Me H. VAN NIJVERSEEL *loco* Me V. CHRISTIAENS, avocat, qui comparaît pour la partie requérante, et Me M. ELJASZUK *loco* Me I. SCHIPPERS, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse.

APRES EN AVOIR DELIBERE, REND L'ARRET SUIVANT :

1. Faits pertinents de la cause.

1.1. Le 16 juin 2022, la requérante a introduit une première 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).

Le même jour, la partie défenderesse a pris une décision de refus d'autorisation de séjour, à son encontre. Le Conseil du contentieux des Etrangers (ci-après : le Conseil) a rejeté le recours introduit contre cette décision (arrêt n° 281 158 du 30 novembre 2022).

1.2. Le 23 septembre 2022, la requérante a introduit une seconde demande de protection temporaire, auprès des autorités belges, sur la même base.

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 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 »), une autorisation de séjour ne vous est pas accordée, pour les raisons suivantes :
Le 23/09/2022 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 nous avez présenté un passeport biométrique ukrainien […] valide du 16/08/2017 au 16/08/2027 ainsi que la copie d'un acte de mariage vous liant à Monsieur [X.X.]. Vous nous avez également déclaré avoir quitté l'Ukraine à la fin du mois d'octobre 2021, dans le cadre de votre visa D polonais qui a, depuis, expiré, en vue de travailler en Pologne et n'avoir rejoint la Belgique par la suite que le 16/06/2022.
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, qui avez quitté l'Ukraine depuis longtemps, ne faites pas partie des catégories de personnes visées. 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.
Vous avez déclaré que votre enfant majeur réside légalement en Belgique. Tout d'abord, relevons qu'une vie familiale entre des parents et des enfants majeurs n'est présumée qu'en cas de l'existence d'éléments de dépendance supplémentaires autre que les liens affectifs normaux. Vous n'avez pas démontré qu'il existe de tels éléments de dépendance supplémentaires. En plus, les contacts peuvent être maintenus via les moyens de communication moderne ou des visites dans un pays tiers auquel tout le monde a accès. Par conséquent, cette décision ne constitue pas une violation de l'article 8 de la CEDH ».

2. Procédure.

Conformément à l'article 39/81, alinéa 7, 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), le Conseil « *statue sur la base du mémoire de synthèse sauf en ce qui concerne la recevabilité du recours et des moyens* ».

3. Exposé du moyen d'annulation.

La partie requérante prend un moyen unique de la violation de l'article 2, alinéa 1er, a), de la décision d'exécution 2022/382/UE, des « considérations 11, 12 et 14 dans la décision d'exécution » UE/2022/382, et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la

motivation formelle des actes administratifs, « particulièrement le droit de la motivation matérielle ».

Dans son mémoire de synthèse, elle rappelle le contenu des dispositions et des considérants, visés dans le moyen et, quant à l'article 2 , alinéa 1er, a), de la décision d'exécution 2022/382/UE, fait valoir qu'« Il s'agit du sens du mot « résidant ».
Contrairement à ce que la partie défendante dit, on ne doit pas utiliser un dictionnaire, mais contrôler ce qui est indiqué dans la loi même. […]
La partie requérante résidait légalement en Ukraine avant le 24 février 2022. Il possède un permis de séjour permanent en Ukraine. La partie requérante a passé plusieurs mois dans un pays voisin pour travailler, mais à cause de ça il n'a pas perdu son droit de séjour permanent en Ukraine. Son domicile et adresse officielle en Ukraine n'ont jamais changé.
Avant le 24 février 2022 la partie requérante résidait légalement en Ukraine. […]
En effet, une personne, comme la partie requérante, qui a travaillé temporairement dans un pays voisin et ne pouvait plus retourner en Ukraine, est également protégée par l'art. 2 de la décision d'exécution (UE) 2022/382. […]».

4. Discussion.

4.1. La partie requérante invoque la violation de considérants d'une décision européenne, sans toutefois démontrer qu'ils auraient une quelconque valeur contraignante à l'égard des Etats membres de l'Union européenne. Le moyen manque donc en droit à cet égard.

Ces considérants seront néanmoins mentionnés dans le raisonnement qui suit, à titre d'éclairage de l'article 2, alinéa 1er, a), de la décision d'exécution 2022/382/UE.

4.2.1. 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, 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 […] ».

4.2.2. 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 1er, 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 11ème considérant de cette décision porte que :
« La présente décision vise à instaurer une protection temporaire pour les ressortissants ukrainiens résidant en Ukraine qui ont été déplacés le 24 février 2022 ou après cette date à la suite de l'invasion militaire des forces armées russes qui a commencé à cette date. Une protection temporaire devrait également être instaurée pour les ressortissants de pays tiers autres que l'Ukraine, qui ont été déplacés d'Ukraine le 24 février 2022 ou après cette date, et qui bénéficiaient en Ukraine du statut de réfugié ou d'une protection équivalente avant le 24 février 2022. En outre, il est important de préserver l'unité des familles et d'éviter des divergences de statut entre les membres d'une même famille. Il est donc nécessaire d'instaurer également une protection temporaire pour les membres de la famille de ces personnes, lorsque leur famille se trouvait déjà en Ukraine et y résidait déjà au moment des circonstances entourant l'afflux massif de personnes déplacées ».

Le 12ème considérant de cette décision porte que :
« Il convient en outre de prévoir la protection des apatrides, et des ressortissants de pays tiers autres que l'Ukraine, qui peuvent prouver qu'ils résidaient légalement en Ukraine avant le 24 février 2022, sur la base d'un permis de séjour permanent en cours de validité délivré conformément au droit ukrainien, et qui ne sont pas en mesure de retourner dans leur pays ou région d'origine dans des conditions sûres et durables. Cette protection devrait prendre la forme soit de l'application de la présente décision à leur égard, soit d'une autre protection adéquate en vertu du droit national, selon que chaque État membre en décidera. Les personnes souhaitant bénéficier de la protection devraient être en mesure de prouver qu'elles remplissent ces critères d'éligibilité en présentant les documents pertinents aux autorités compétentes de l'État membre concerné. Si ces personnes ne sont pas en mesure de présenter les documents pertinents, les États membres devraient les réorienter vers la procédure appropriée ».

Le 14e 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 ».

4.2.3. 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'expliciter 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).

4.3. 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 qu'elle n'appartient pas à la catégorie, visée 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 faire valoir que la requérante « possède un permis de séjour permanent en Ukraine. […] [Elle] a passé plusieurs mois dans un pays voisin pour travailler [et] résidait légalement en Ukraine ». Ainsi, elle ne conteste pas que la requérante ne résidait pas, au sens propre du terme, en Ukraine, à la date du 24 février 2022.

La référence de la partie requérante au 12ème considérant de la décision d'exécution 2022/382/UE ne présente aucune pertinence, puisqu'il vise des ressortissants non ukrainiens. Pour le reste, la partie requérante 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 la requérante «a travaillé temporairement dans un pays voisin ». Son argumentation, à cet égard ne peut être retenue.

La partie défenderesse a valablement pu constater que « *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* » et en conclure 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.

En l'occurrence, la requérante ne conteste pas avoir quitté l'Ukraine « à la fin du mois d'octobre 2021 », et être resté en Pologne jusqu'au 16 juin 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 l'article 2, alinéa 1er, a), de la décision d'exécution 2022/382/UE, en exposant les raisons pour lesquelles elle estimait que la requérante ne faisait pas partie des catégories de personnes visées.

4.4. Il résulte de ce qui précède que le moyen unique n'est pas fondé.

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

Article unique.

La requête en annulation est rejetée.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le sept avril deux mille vingt-trois, par :

Mme N. RENIERS,	Présidente de chambre,
Mme E. TREFOIS,	Greffière.

La greffière,	La présidente,
E. TREFOIS	N. RENIERS