



Arrêt

n° 302 832 du 7 mars 2024
dans l'affaire X / III

En cause : X

Ayant élu domicile : au cabinet de Maître J. EELEN
Rubensstraat, 165
2300 TURNHOUT

Contre :

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

LA PRESIDENTE DE LA III^{ème} CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 3 juillet 2023, par X qui déclare être de nationalité ukrainienne, tendant à l'annulation de la décision de refus d'autorisation de séjour, prise le 2 juin 2023.

Vu le titre I^{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 (ci-après : la loi du 15 décembre 1980).

Vu la note d'observations et le dossier administratif.

Vu le mémoire de synthèse.

Vu l'ordonnance du 16 janvier 2024 convoquant les parties à l'audience du 20 février 2024.

Entendue, en son rapport, E. MAERTENS, présidente de chambre.

Entendus, en leurs observations, Me J. EELEN, avocat, qui comparaît pour la partie requérante, et Me E. BROUSMICHE *loco* Me F. MOTULSKY, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse.

APRES EN AVOIR DELIBERE, REND L'ARRET SUIVANT :

1. Faits pertinents de la cause

1.1. Le 2 juin 2023, 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).

Le 2 juin 2023, la partie défenderesse a pris une décision de refus d'autorisation de séjour. Cette décision, 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 02.06.2023 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 vous êtes présentée munie de votre passeport biométrique ukrainien (n°FK611894) valable du 05.01.2018 au 05.01.2028. Vous avez été entendue dans le cadre de cette demande. Vous avez déclaré avoir quitté l'Ukraine au début de l'année 2021 pour aller au Mali avant de retourner en Ukraine au mois de septembre 2021. Vous avez ensuite déclaré être retournée au Mali fin octobre 2021 et y avoir séjourné jusqu'au fin décembre 2021 avant de retourner à nouveau en Ukraine. Vous déclarez avoir finalement quitté pour la dernière fois l'Ukraine le 15.01.2022 pour vous rendre au Mali et y avoir séjourné jusqu'à votre arrivée en Belgique le 01.06.2023. L'ensemble de vos déclarations sont appuyées par les tampons présents aux pages 3, 4, 7, 8, 12, 16 et 32 ainsi que par les visa maliens obtenus successivement entre 2019 et 2023 aux pages 9, 13, 15 et 17 de votre passeport biométrique. Vous avez déclaré ne pas avoir de problèmes médicaux.

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 vos cousines ([V.H.], [S.I.] et [P.L.]) résident légalement en Belgique. Tout d'abord, relevons qu'une vie familiale entre ces membres de famille 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. Les contacts peuvent être maintenus via les moyens de communication moderne. 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

3.1. La partie requérante prend un moyen unique de la violation de l'article 2, alinéa 1^{er}, a), et alinéa 3, de la décision d'exécution 2022/382/UE, ainsi que de ses 11^{ème} et 14^{ème} considérants, de l'article 62 de 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 (ci-après : la loi du 29 juillet 1991), et des « principes de bonne administration, notamment le principe de diligence et de raison ».

3.2. Après un rappel à l'article 2 de la décision d'exécution 2022/382/UE, ainsi qu'à ses 11^{ème} et 14^{ème} considérants, à la communication relative aux lignes directrices opérationnelles pour la mise en œuvre de la décision d'exécution 2022/382/UE, à l'article 62 de la loi du 15 décembre 1980, ainsi qu'aux articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, la partie requérante soutient que la partie défenderesse juge à tort qu'elle ne rentre pas dans le champ d'application des bénéficiaires de la protection temporaire, visés dans la décision d'exécution 2022/382/UE. A cet égard, elle soutient qu'elle « peut être considérée comme *«une personne déplacée d'Ukraine le 24 février 2022 ou après cette date»*. La requérante vivait temporairement dans la capitale de Mali, Bamako. Le Mali est un des pays le plus touché du monde par le terrorisme ». Elle se réfère en ce sens à un communiqué du Service public fédéral des Affaires étrangères, et rappelle

que « La situation s'est aggravée depuis le début de 2023, la raison pour laquelle elle a dû retourner vivre en Ukraine. La situation est tellement incontrôlable que les forces de sécurité de l'ONU (mission MINUSMA) sont retirées. Elle a naturellement été confronté au fait qu'il y a également une guerre en Ukraine ». Elle en déduit que c'est à tort que la partie défenderesse n'a pas tenu compte des ses arguments.

En outre, elle ajoute qu'elle ne possède pas de permis de séjour permanent au Mali, qu'elle a toujours vécu en Ukraine et possède la nationalité ukrainienne. En ce sens, elle observe que « La ratio legis de l'article 2 de la décision d'exécution (UE) 2022/382 se concentre principalement sur les personnes qui résidaient en Ukraine le 24 février 2022, en supposant que les ukrainiens résidant à l'étranger n'ont pas besoin de protection. Toutefois, il convient de noter que le client ne bénéficie d'aucune protection ni au Mali ni en Ukraine ». Elle soutient que la partie défenderesse juge à tort qu'elle n'était pas en Ukraine le 24 février 2022, et constate que « l'article 2 prévoit que "personnes déplacées d'Ukraine le 24 février 2022 ou après cette date", indiquant que aussi les personnes déplacées d'Ukraine après cette date sont visées. Deuxièmement, la décision laisse aux États membres la possibilité d'étendre cette protection à d'autres catégories de personnes déplacées ». En conséquent, la partie requérante estime qu'en ne prenant pas en compte les circonstances susmentionnées, la partie défenderesse dépasse manifestement son pouvoir d'appréciation, et viole les principes de bonne administration, notamment le principe de diligence et de raison et l'obligation de motivation. *In fine*, elle conclut à la violation des dispositions et principes visés au moyen.

3.3. En réponse à la note d'observations de la partie défenderesse, la partie requérante souligne que lors de l'introduction de sa demande d'autorisation de séjour, elle avait signalé ne plus pouvoir rester au Mali en raison du danger qu'elle y encourait, et observe que la partie défenderesse ne conteste pas qu'elle a produit les pages de son passeport attestant de séjours au Mali. La partie requérante expose ensuite des considérations théoriques et jurisprudentielles relatives à l'obligation de motivation formelle, et soutient qu'étant donné qu'elle « a indiqué qu'elle ne pouvait plus rester au Mali lorsqu'elle a présenté son passeport, la partie défenderesse avait une obligation de prendre sa décision sur la base d'un examen complet ». Elle fait valoir que la partie défenderesse dispose elle-même d'informations quant à la situation au Mali, et considère que cette dernière aurait dû, au moins, demander des informations complémentaires si elle ne disposait pas d'informations suffisantes afin de prendre sa décision.

4. Discussion

4.1.1. Sur l'ensemble du moyen unique, 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 II bis, « *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 comme suit : « *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* ».

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 de la décision d'exécution 2022/382/UE dispose 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. [...]

4. Aux fins du paragraphe 1, point c), les personnes suivantes sont considérées comme membres de la famille, dans la mesure où la famille était déjà présente et résidait en Ukraine avant le 24 février 2022:

- a) le conjoint d'une personne visée au paragraphe 1, point a) ou b), ou le partenaire non marié engagé dans une relation stable, lorsque la législation ou la pratique en vigueur dans l'État membre concerné traite les couples non mariés de manière comparable aux couples mariés dans le cadre de son droit national sur les étrangers;
- b) les enfants mineurs célibataires d'une personne visée au paragraphe 1, point a) ou b), ou de son conjoint, qu'ils soient légitimes, nés hors mariage ou adoptés;
- c) d'autres parents proches qui vivaient au sein de l'unité familiale au moment des circonstances entourant l'afflux massif de personnes déplacées et qui étaient alors entièrement ou principalement à la charge d'une personne visée au paragraphe 1, point a) ou b) ».

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, du 21 mars 2022, 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 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 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. [...]

Membres de la famille ayant droit à la protection temporaire et autres possibilités de regroupement familial Les membres de la famille des personnes visées à l'article 2, paragraphe 1, points a) et b), relèvent également du champ d'application de la décision du Conseil, lorsque leur famille résidait déjà en Ukraine avant le 24 février 2022, compte tenu de l'importance de préserver l'unité familiale et d'éviter des statuts divergents entre membres d'une même famille. Les catégories de personnes suivantes sont considérées comme membres de la famille aux fins de la décision du Conseil: [...]

(c) d'autres parents proches qui vivaient ensemble au sein de l'unité familiale au moment des circonstances entourant les arrivées massives de personnes déplacées et qui étaient entièrement ou principalement à la charge de la personne susmentionnée bénéficiant de la protection temporaire – ce qui peut être prouvé par des documents de séjour, un livret de famille ou un registre de l'état civil et des preuves de paiements de prise en charge. Les États membres sont encouragés à «utiliser leur marge d'appréciation de la manière la plus humanitaire. [...] ».

Le Conseil rappelle également que l'obligation de motivation formelle qui pèse sur l'autorité n'implique nullement la réfutation détaillée de tous les arguments avancés par la partie requérante. L'obligation de motivation formelle n'implique que l'obligation d'informer les parties requérantes des raisons qui ont déterminé l'acte attaqué, sous la réserve toutefois que la motivation réponde, fut-ce de façon implicite

mais certaine, aux arguments essentiels des intéressées (C.E., 29 nov.2001, n° 101.283 ; C.E., 13 juil. 2001, n° 97.866).

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. Quant à ce contrôle, le Conseil souligne en outre que, dans le cadre du contrôle de légalité, il 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 établis 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 (cfr. dans le même sens : C.E., 6 juil. 2005, n°147.344).

4.1.2. En l'espèce, la partie défenderesse a estimé que la partie 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 reprocher à la partie défenderesse de ne pas avoir pris en considération l'aggravation de la situation sécuritaire au Mali, ainsi que le fait qu'elle ne possède pas de permis de séjour permanent au Mali, qu'elle a toujours vécu en Ukraine et qu'elle possède la nationalité ukrainienne.

En outre, le Conseil constate qu'en indiquant, dans la décision attaquée, 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, 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* », la partie défenderesse a tenu compte du 14^{ème} considérant de la décision d'exécution 2022/382/UE, visé par la partie requérante en termes de requête.

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 partie requérante ne conteste pas avoir quitté l'Ukraine « *au début de l'année 2021 pour aller au Mali avant de retourner en Ukraine au mois de septembre 2021. Vous avez ensuite déclaré être retournée au Mali fin octobre 2021 et y avoir séjourné jusque fin décembre 2021 avant de retourner à nouveau en Ukraine. Vous déclarez avoir finalement quitté pour la dernière fois l'Ukraine le 15.01.2022 pour vous rendre au Mali et y avoir séjourné jusqu'à votre arrivée en Belgique le 01.06.2023* ». La motivation de l'acte attaqué montre ainsi que la partie défenderesse a pris en considération les circonstances propres au cas d'espèce, et a respecté le devoir de minutie auquel elle est tenue, en exposant les raisons pour lesquelles elle estimait que la partie requérante ne fait pas partie des catégories de personnes visées dans la décision d'exécution susmentionnée.

Conformément à ce qu'a indiqué la Commission européenne, dans sa communication, la requérante pourra faire valoir son besoin de protection dans le cadre d'une demande de protection internationale, sur une autre base.

4.1.3. Quant à la circonstance selon laquelle « *lors de l'introduction de sa demande d'autorisation de séjour, la requérante a signalé qu'elle ne pouvait plus rester au Mali en raison du danger qu'elle y encourait* », le Conseil ne peut que constater qu'il ne ressort manifestement pas de la déclaration sur

l'honneur, complétée par la partie requérante en date du 2 juin 2023, que cette dernière ait informé la partie défenderesse de l'impossibilité pour elle de rester au Mali en raison de la situation sécuritaire dans le pays.

Il en découle que ces éléments sont invoqués pour la première fois en termes de requête, de sorte qu'il ne peut être reproché à la partie défenderesse de ne pas en avoir tenu compte. Le Conseil rappelle en effet que « la légalité d'un acte administratif s'apprécie en fonction des éléments dont l'autorité a connaissance au moment où elle statue [...] » (C.E., arrêt n°93.593 du 27 février 2001 ; dans le même sens également : C.E., arrêt n°87.676 du 26 août 1998, C.E., arrêt n°78.664 du 11 février 1999, C.E., arrêt n°82.272 du 16 septembre 1999).

4.2. Au vu de l'ensemble des éléments qui précèdent, la partie requérante ne démontre pas la violation par la partie défenderesse des dispositions qu'elle vise dans son moyen, de sorte que celui-ci 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 mars deux mille vingt-quatre par :

E. MAERTENS, présidente de chambre,

A. KESTEMONT, greffière.

La greffière, La présidente,

A. KESTEMONT

E. MAERTENS