



Arrêt

n° 283 740 du 24 janvier 2023
dans l'affaire 277 915 / VII

En cause :

**Ayant élu domicile : au cabinet de Maître V. VAN DER PLANCKE
Rue du Congrès 49
1000 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 7 juillet 2022, par [REDACTED], qui déclare être de nationalité camerounaise, tendant à la suspension et l'annulation de la décision de refus d'autorisation de séjour, prise le 23 mai 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 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 T. HAYEZ *loco* Me V. VAN DER PLANCKE, 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 requérant déclare être arrivé en Belgique, le 9 mars 2022.

Le 11 mars 2022, il a introduit une demande de protection internationale auprès des autorités belges. Cette demande semble toujours en cours d'examen.

1.2. Le 4 avril 2022, il 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).

Le 14 avril 2022, la partie défenderesse a pris une décision de refus d'autorisation de séjour, qu'elle a toutefois retirée, le 24 mai 2022.

Le 23 mai 2022, la partie défenderesse a pris une nouvelle décision de refus d'autorisation de séjour. Cette décision, qui a été notifiée au requérant à une date que le dossier administratif ne permet pas de déterminer, 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 04/04/2022 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 produit les documents suivants : un permis de séjour temporaire délivré par l'Ukraine valable jusqu'au 01.08.2022, un document délivré par l'ambassade du Cameroun à Bruxelles confirmant que vous êtes de nationalité camerounaise et que vous avez perdu votre passeport, une photo de la carte d'identité ukrainienne de votre épouse présumée Mme [X.X.], née le 29.06.2001, de nationalité ukrainienne et une photo d'un certificat de mariage délivré par l'Ukraine le 09.10.2019.

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.

Il ressort du dossier administratif que vous déclarez être marié à Mme [X.X.]. A l'appui de cela, vous avez fourni une photo de sa carte d'identité et une photo d'un acte de mariage. Vous n'avez pas été en mesure de présenter d'autres documents prouvant votre relation avec Madame [X.X.]. [Elle] n'était pas présente avec vous lorsque vous avez introduit une demande d'obtention d'un titre de séjour conformément au décret d'exécution (UE) 2022/382. Madame est introuvable dans la base de données de l'OE. Par conséquent, il est impossible de vérifier si votre conjoint présumée réside ou non légalement en Belgique. Le fait que vous déclarez être marié à Mme [X.X.] ne vous donne pas automatiquement le droit au séjour. Par conséquent, vous n'avez pas non plus droit à la protection temporaire en tant que membre de la famille de l'une des personnes visées à l'article 2, paragraphe 1, points a) et b), du décret d'exécution (UE) 2022/382. En conséquence, vous ne rentrez pas dans les conditions pour une autorisation de séjour à la suite de la protection temporaire telle que définie dans la décision d'exécution (UE) 2022/382.

De plus, nous notons que la présente décision de refus n'affecte pas le traitement de la demande de protection internationale que vous avez introduite le 11.03.2022. Etant donné que cette demande de protection internationale est toujours pendante, vous ne recevrez pas d'ordre de quitter le territoire ».

2. Examen du moyen d'annulation.

2.1.1. La partie requérante prend un premier moyen de la violation 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 du 15 décembre 1980), de l'article 2 de la décision d'exécution UE/2022/382, de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après:

la CEDH), de l'article 41 de la Charte des Droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après : la Charte), des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, et « des principes généraux d'administration et plus particulièrement du principe d'efficacité administrative et du devoir de minutie ».

2.1.2. Elle fait valoir, dans une première branche, que « la Directive Protection Temporaire a un effet direct sur les autorités belges et qu'elle prime sur le droit national en cas de conflit de normes (voy. arrêt *Simmenthal*, affaire 106/77, 1978).

La décision exécutive du Conseil du 4.03.2022 doit être considérée comme faisant partie intégrante de cette directive et, par analogie, elle s'applique par conséquent directement aux autorités dans l'ordre juridique interne.

A l'inverse, considérer que la décision exécutive du Conseil du 4.03.2022 n'a pas d'effet direct viendrait à vider le mécanisme de sa substance dans la mesure où cela risquerait d'aboutir à un niveau de protection différent d'un Etat-membre à l'autre. [...]

Il convient dès lors de considérer que tant la Directive Protection temporaire que la Décision exécutive du 4.03.2022 ont un effet direct vertical dans l'ordre juridique interne et priment sur le droit national. Il y a dès lors lieu de s'en référer à ces sources, même s'ils n'étaient pas compatible avec le droit tel que transposé. En l'espèce, le requérant a enregistré une demande de protection temporaire en sa qualité de membre de la famille d'une « ressortissante ukrainienne résidant en Ukraine avant le 24 février 2022 » conformément à l'article 2, §1, c) de la Décision exécutive du 4.03.2022.

Il a déposé, comme preuve de son lien familial avec une ressortissante ukrainienne, un contrat de mariage (pièce 6) et la pièce d'identité de sa femme (pièce 7). En sa qualité de « conjoint », il doit donc être considéré comme étant un membre de la famille au sens de l'article 2, §4, a). Il est par ailleurs établi à suffisance que le requérant et sa femme vivaient déjà en Ukraine avant le 24 février 2022.

En l'absence de jurisprudence nationale et/ou européenne sur l'application de la Décision exécutive du 4.03.2022, et ce au vu du court délai d'application, il est utile de se tourner vers des pays voisins pour analyser l'application qui est faite de la décision exécutive. A cet égard, il y a lieu de prendre en considération deux ordonnances du Tribunal Administratif de Marseille prononcées le 16 juin 2022.

Dans une première ordonnance, le Tribunal Administratif résume que le seul fait d'être marié avec une ressortissante ukrainienne et d'avoir vécu en Ukraine en famille avant le 24 février 2022 suffit pour se voir accorder le bénéfice de la protection temporaire. [...]

Dans une seconde ordonnance, le Juge français insiste sur la présence avec la famille en Ukraine avant le 24 février 2022 qui doit être le critère déterminant. [...]

Cette dernière ordonnance permet également de relever une hypothèse. Ne serait-il pas inacceptable, au regard du droit fondamental à la vie, à l'intégrité physique et du droit fondamental à ne pas subir de traitements inhumains et dégradants - droits respectivement consacrés par les articles 2 à 4 de la Charte [...] -, de ne pas accorder la protection subsidiaire aux épouses, non-ukrainiennes, ayant fui seules le pays alors que leurs maris ont été obligatoirement mobilisés et doivent combattre au front ? Une telle application/interprétation de la décision exécutive créerait assurément un important préjudice dans le chef de ces femmes, potentiellement nombreuses, et générerait une violation (potentielle) des articles précités de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et des articles correspondant (articles 2 et 3) de la [CEDH], dès lors qu'elles seraient contraintes de rentrer en Ukraine et exposées aux risques générés par le conflit armé.

Cette situation est, par analogie et en application du principe de non-discrimination entre les femmes et les hommes (tel que consacré par les articles 20 et 21 de la Charte [...]), transposable au cas d'espèce dans la mesure où la femme du requérant est restée en Ukraine en sa qualité d'infirmière, étant indispensable aux soins des blessés de guerre.

Comme le rappelle le juge des référés marseillais, il ne ressort d'aucune disposition de la Directive Protection Temporaire ni de la Décision exécutive du 4.03.2022 que la protection ne pourrait être accordée au membre de la famille qu'à la condition que le ressortissant ukrainien visée à l'article 2, §1er, a) de la décision soit présent sur le territoire avec son conjoint. Au contraire même, une telle application serait discriminante à l'égard du requérant.

Sauf à rajouter une condition supplémentaire à la directive, le requérant a bien démontré qu'il était membre de la famille d'une personne ukrainienne, qu'il a vécu en Ukraine - doté d'un titre de séjour - avant le 24 février 2022 et qu'il pouvait bénéficier de la protection temporaire au sens de la directive. En sous-entendant que ce n'est pas le cas, la partie adverse a contrevenu à la Directive Protection Temporaire et à la Décision exécutive du 4.03.2022. [...] ».

2.1.3. Dans une deuxième branche, la partie requérante rappelle l'exigence de motivation formelle, et le principe de diligence, et fait valoir qu' « En adoptant une telle motivation, la partie adverse ne permet pas au requérant de déterminer si la décision de refus est fondée sur l'absence de preuve supplémentaire de son lien de parenté avec un.e ressortissant.e Ukrainien.e ou sur la simple absence de cette dernière sur le territoire belge.

Il doit dès lors être constaté que la motivation fait défaut en ce qu'elle ne permet pas de faire « *apparaître de façon claire et non équivoque le raisonnement de son auteur* ».

Partant, la décision doit être annulée pour défaut de motivation formelle ».

2.1.4. Dans une troisième branche, la partie requérante fait valoir, dans une première sous-section, que « L'Office des Etrangers n'a effectué aucune démarche proactive pour s'informer, d'une part, sur l'existence d'autres éléments attestant de l'union du requérant avec [son épouse] et d'autre part, sur les raisons qui expliquent l'absence de [son épouse] sur le territoire belge. Or, comme en attestent les annexes à la présente requête, le requérant se tenait à l'entière disposition de l'administration pour étayer sa demande des informations utiles.

La nécessité d'intervention au bon moment, découlant du principe d'efficacité administrative, n'est pas rencontrée en l'espèce. Il aurait été plus efficace de formuler des demandes écrites ou encore d'adresser pro activement des questions utiles à la solution du dossier, plutôt que de prendre le risque de devoir réévaluer le dossier en cas de nouvelle demande.

En n'adoptant pas une démarche proactive la partie adverse a violé le principe d'efficacité administrative qui découle de l'article 41 de la Charte [...] ».

2.2.1. La partie requérante prend un second moyen de la violation des articles 2 à 4, 20 et 21 de la Charte.

2.3.1. L'article 15 de la Directive 2001/55/CE du Conseil 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 Etats membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil (ci-après : la directive protection temporaire) prévoit que :

« 1. Aux fins du présent article, lorsque les familles étaient déjà constituées dans le pays d'origine et ont été séparées en raison de circonstances entourant l'afflux massif, les personnes suivantes sont considérées comme membres de la famille:

a) le conjoint du regroupant ou son partenaire non marié engagé dans une relation stable, lorsque la législation ou la pratique en vigueur dans l'Etat membre concerné traite les couples non mariés de manière comparable aux couples mariés dans le cadre de sa législation sur les étrangers; les enfants mineurs célibataires du regroupant ou de son conjoint, qu'ils soient légitimes, nés hors mariage ou adoptés;
[...] ».

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* [...] », comprenant les articles 57/29 à 57/36 de la loi du 15 décembre 1980.

L'article 2, intitulé « *Personnes auxquelles s'applique la protection temporaire* », de la décision d'exécution UE/2022/382 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;
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 Etats 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) ».

2.3.2. 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.

2.4. En l'espèce, le requérant a déposé une photo de la carte d'identité d'une ressortissante ukrainienne, et une photo d'un certificat de mariage avec celle-ci, célébré le 9 octobre 2019, à l'appui de sa demande.

La validité de ce certificat, qui figure dans le dossier administratif, n'est pas remise en cause par la partie défenderesse. Celle-ci semble, d'une part, douter de la relation du requérant avec la ressortissante ukrainienne, à défaut de « *documents prouvant votre relation avec Madame [X.X.]* », et étant donné son absence lors de l'introduction de la demande par le requérant, et, d'autre part, constate l'impossibilité de vérifier « *si votre conjoint résumée réside ou non légalement en Belgique* », au moment de l'acte attaqué.

Toutefois, cette motivation ne permet pas à la partie requérante de comprendre et, le cas échéant, de pouvoir contester, ce qui, à l'estime de la partie défenderesse, justifie un tel doute et un tel postulat, ni au Conseil d'exercer son contrôle à ce sujet.

En effet, il ne ressort ni de l'article 2 de la décision d'exécution UE/2022/382 ni de l'article 15 de la Directive « protection temporaire » que le bénéfice de cette protection pour le conjoint d'un ressortissant ukrainien soit soumis à la production de preuves complémentaires qui établissent la réalité de leur relation, ou à la présence du ressortissant ukrainien sur le territoire de l'Etat membre lors de l'introduction de cette demande. Partant, dans la mesure où il résulte des circonstances de l'espèce que le requérant, dont la qualité de conjoint d'une ressortissante ukrainienne n'est pas valablement remise en cause, déclare avoir vécu en Ukraine avant le 24 février 2022 et être arrivé en Belgique, le 9 mars 2022, la motivation de l'acte attaqué est insuffisante, voire inadéquate au regard de la décision d'exécution UE/2022/382.

Il en est d'autant plus ainsi que le dossier administratif ne montre pas que la partie défenderesse disposait d'indications selon lesquelles le requérant tenterait de tromper les autorités belges quant à son mariage avec une ressortissante ukrainienne. Ainsi, aucun élément du dossier administratif ne permet de réfuter les déclarations de la partie requérante, selon lesquelles « L'Office des Etrangers n'a effectué aucune démarche proactive pour s'informer, d'une part, sur l'existence d'autres éléments attestant de l'union du requérant avec [son épouse] et d'autre part, sur les raisons qui expliquent l'absence de [son épouse] sur le territoire belge. Or, comme en attestent les annexes à la présente requête, le requérant se tenait à l'entière disposition de l'administration pour étayer sa demande des informations utiles ».

Le dossier administratif ne montre pas non plus que la partie défenderesse disposait d'indications selon lesquelles il aurait été mis fin au mariage invoqué.

Dans ces circonstances, la partie défenderesse n'a pas suffisamment expliqué, les raisons pour lesquelles elle doutait de la subsistance, voire de l'existence, de ce mariage. Par ailleurs, l'argumentation de la partie requérante, selon laquelle « il ne ressort d'aucune disposition de la Directive Protection Temporaire ni de la Décision exécutive du 4.03.2022 que la protection ne pourrait être accordée au membre de la famille qu'à la condition que le ressortissant ukrainien visée à l'article 2, §1er, a) de la décision soit présent sur le territoire avec son conjoint », est incontestable.

2.5. Les considérations énoncées par la partie défenderesse dans sa note d'observations, selon lesquelles la partie requérante « ne démontre pas à suffisance qu'elle est membre de la famille d'un ressortissant ukrainien résidant en Ukraine avant le 24 février 2022. [...]

Les éléments invoqués par la partie requérante en termes de requête n'ayant jamais été portés à la connaissance de la partie défenderesse, celle-ci n'a pu en tenir compte [...]

à la date de la décision attaquée, la partie requérante n'avait absolument pas affirmé ni démontré les éléments l'ayant empêché d'apporter des précisions quant à sa situation maritale. La partie défenderesse rappelle à cet égard que le Conseil de céans doit se placer au moment où l'acte attaqué a été pris [...]

Il s'ensuit que la partie défenderesse n'était, contrairement à ce que soutient la partie requérante, nullement tenue de procéder à la moindre investigation en la matière et qu'il incombait, au contraire, à la partie requérante de faire connaître à la partie défenderesse les éléments dont elle estimait éventuellement pouvoir faire valoir à l'appui de sa demande en temps utile, c'est-à-dire avant que celle-ci ne prenne une décision, *quod non in specie*.

Par conséquent, c'est manifestement à tort que la partie requérante reproche une absence d'investigation dans le chef de la partie défenderesse », n'énervent en rien le constat qui précède et ne peuvent être suivies dans la mesure où la partie défenderesse ne démontre pas en quoi elle ne disposait pas des informations nécessaires, pour conclure que l'argumentation n'est pas pertinente.

2.6. Au vu de ce qui précède, la partie défenderesse n'a pas suffisamment motivé l'acte attaqué, et a violé l'article 2 de la décision d'exécution UE/2022/382.

Pour le surplus, s'agissant du motif de l'acte attaqué selon lequel le requérant « *n'est pas un ressortissant ukrainien et [n'établit pas qu'il 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* », le Conseil observe que ce motif, fût-il avéré, présente un caractère surabondant, puisque le requérant faisait valoir, principalement, sa qualité de conjoint d'une ressortissante ukrainienne, à l'appui de sa demande.

2.7. Le premier moyen est, en ce sens, fondé et suffit à justifier l'annulation de l'acte attaqué. Il n'y a pas lieu d'examiner les autres développements du premier et du second moyen qui, à les supposer fondés, ne pourraient entraîner une annulation aux effets plus étendus.

3. Débats succincts.

3.1. 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.

3.2. 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 1.

La décision de refus d'autorisation de séjour, prise le 23 mai 2022, est annulée.

Article 2.

La demande de suspension est sans objet.

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