

Arrêt

n° 239 731 du 18 août 2020
dans l'affaire X / VII

En cause : X

Ayant élu domicile : au cabinet de Maître F. ZEGBE ZEGS
Avenue Van Goidtsnoven 97
1190 BRUXELLES

contre:

l'Etat belge, représenté par la Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique,
et de l'Asile et la Migration

LE PRÉSIDENT F.F. DE LA VIIIÈME CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 16 décembre 2019, par X, qui déclare être de nationalité congolaise (R.D.C.), tendant à l'annulation de la décision de refus de visa, prise le 21 novembre 2019.

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 l'ordonnance portant détermination du droit de rôle du 6 janvier 2020 avec la référence X

Vu la note d'observations et le dossier administratif.

Vu le mémoire de synthèse.

Vu l'ordonnance du 19 mai 2020 convoquant les parties à l'audience du 18 juin 2020.

Entendu, en son rapport, G. PINTIAUX, juge au contentieux des étrangers.

Entendu, en leurs observations, Me F. ZEGBE ZEGS, avocat, qui comparaît pour la partie requérante, et Me S. ARKOULIS *loco* Me E. DERRIKS, avocate, qui comparaît pour la partie défenderesse.

APRES EN AVOIR DELIBERE, REND L'ARRET SUIVANT :

1. Faits pertinents de la cause.

1.1. Le 18 septembre 2019, la partie requérante, de nationalité congolaise (RDC) a introduit, en tant que membre du comité paralympique du Congo (RDC), une demande de visa court séjour pour assister, comme elle l'indique dans l'exposé des faits de son mémoire de synthèse, à une conférence et à une assemblée générale à Bonn (Allemagne) du 24 au 27 octobre 2019.

1.2. Le 21 novembre 2019, la partie requérante a pris une décision de refus de visa qui constitue l'acte attaqué et est motivée comme suit :

«[...]»

Motivation

Références légales: Le visa est refusé sur base de l'article 32 du règlement (CE) N° 810/2009 du Parlement Européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas

- *L'objet et les conditions du séjour envisagé n'ont pas été justifiés*
 - *La demande de visa est déclarée sans objet.*

L'intéressé était invité afin de participer à l'assemblée Général et Conférence de l'IPC 2019 à Bonn du 24 au 28/10/2019.

- *Les informations communiquées pour justifier l'objet et les conditions du séjour envisagé ne sont pas fiables*

Lors d'une demande de visa précédente, le requérant avait produit un document falsifié (modification de la date de naissance), démontrant ainsi sa volonté délibérée de tromper les autorités. Toutes les pièces de la présente demande ont été examinées. Or force est de constater que le requérant n'amène aucun élément permettant de rétablir sa crédibilité et n'apporte aucune justification plausible.

Dans ces conditions, il n'est plus permis de prêter foi à ses allégations actuelles et aux pièces produites à l'appui de la présente demande et de sérieux doutes subsistent quant aux intentions réelles du requérant.

[...]»

1.3. La partie requérante expose avoir tenté en vain depuis 2016 d'obtenir un visa court séjour dans « l'un ou l'autre Etat Schengen mais du fait que la partie adverse l'a fiché dans le système SIS et malgré que, depuis le 20/03/2019, le requérant avait sollicité la mainlevée de cette décision, rien n'a été fait jusqu'à ce jour ».

2. Questions préalables.

2.1. Dans sa note d'observations, la partie requérante soulève une exception d'irrecevabilité tenant à l'intérêt au recours dans les termes suivants :

« [...] En l'espèce, l'objet même du visa de court séjour était entièrement déterminé par la participation aux travaux et conférences d'une assemblée générale se déroulant à Bonn entre le 24 et 27 octobre 2019.

Cette période étant largement révolue, le requérant ne pourrait en tout état de cause obtenir le visa sollicité sur la base de cette justification, ce qu'il confirme en termes de recours évoquant une nouvelle demande fondée sur d'autres motifs (assemblée générale de copropriétaires).

Il en résulte que le recours en annulation, à supposer qu'il aboutisse, n'entraînerait aucune modification de sa situation administrative, de sorte qu'il est dénué d'intérêt.

En ce sens, jugé : » la partie défenderesse cite alors un extrait de l'arrêt n° 192.943 du 29 septembre 2017 du Conseil pour conclure que « A défaut d'intérêt, le présent recours doit être considéré comme irrecevable. »

2.2. Dans son mémoire de synthèse, la partie requérante fait valoir à cet égard ce qui suit :

« Thèse de la partie adverse

[...]

Réfutation : la notion de « l'intérêt actuel »

Pour l'essentiel, le requérant soutient que « si le Conseil retient l'interprétation que la partie adverse donne de la notion de l'intérêt à agir, cela portera une atteinte injustifiée à son droit de voir l'acte attaqué disparaître dans l'ordonnancement juridique et administratif de l'Office des Etrangers » ;

** Position du Conseil d'Etat*

Pour rencontrer ce premier moyen vanté par la partie adverse, le requérant se réfère à l'affaire qui opposait Monsieur [R.V.] à l'Etat belge devant le Conseil d'Etat. Il met en exergue les faits pertinents de cette affaire :

« Le requérant, fonctionnaire statutaire au moment des faits, avait participé, pour la troisième fois, aux épreuves d'un concours avec constitution d'une réserve de recrutement valable deux ans pour les

« agents de quatrième classe administrative de la carrière de la Chancellerie ». Les épreuves du concours s'étalèrent sur plusieurs mois et s'achevèrent le 31 mai 2000 ;

Par une lettre du 8 juin 2000, le requérant fut informé par le Secrétariat permanent de recrutement des agents de l'État (« le Selor »), qu'il n'avait pas réussi le concours. Il avait réussi six des sept épreuves mais échoué à l'entretien avec le jury. Une liste de réserve des candidats ayant réussi le concours fut établie ;

Il introduisit un recours contre cette décision devant le Conseil d'État et demanda sa suspension et l'annulation de la décision du 8 juin 2000 tout en invitant cette juridiction à ordonner l'organisation d'un nouveau concours ;

Par deux arrêts des 19/03/2001 et 01/10/2001, le Conseil d'État suspendit puis annula la décision contestée au motif que celle-ci n'était pas motivée, et il se déclara incompétent pour ordonner l'organisation d'un nouveau concours ;

Le requérant fut invité par le Selor à participer à un nouvel entretien avec le jury qui eut lieu le 27 novembre 2001. Le 28 novembre 2001, le Selor informa le requérant qu'il avait à nouveau échoué à l'entretien avec le jury.

Par une lettre du 2/05/2004, constatant l'expiration de la liste de réserve, le conseiller d'État désigné comme rapporteur invita le requérant à indiquer quel était son point de vue sur la question de son « intérêt actuel » au sens de l'article 19 § 1er des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 (ci-après, « les lois sur le Conseil d'État ») et à préciser quel avantage il entendait tirer d'un arrêt d'annulation (...) ;

Le requérant y répondit par une lettre du 22 mai 2004. Selon lui, l'effet rétroactif des arrêts du Conseil d'État avait pour conséquence qu'en cas d'annulation de la décision contestée, il se retrouverait fictivement avant l'entretien avec le jury, c'est-à-dire à un moment où la liste de réserve était encore valable et où son nom pouvait y être ajouté s'il réussissait l'épreuve. Il ajouta que son intérêt à l'annulation de la décision litigieuse subsistait dès lors que la possibilité qu'il avait de demander des dommages et intérêts devant une juridiction civile était directement liée à l'obtention d'un arrêt du Conseil d'État qui lui était favorable ;

Par un arrêt du 5 juillet 2005 notifié au requérant le 04/08/2005, le Conseil d'État déclara le recours irrecevable au motif que le requérant n'avait plus d'« intérêt actuel » au sens de l'article 19 § 1er des lois sur le Conseil d'État. Il constata en effet que le requérant n'avait demandé l'annulation que de son propre résultat et non pas du résultat des candidats lauréats, de la liste de réserve elle-même ou de la nomination des lauréats, et qu'il n'invoquait aucun moyen de nature à annuler l'examen dans sa globalité. Certes, un arrêt d'annulation pouvait replacer fictivement les parties au moment de la prise de décision litigieuse. Toutefois, le requérant avait laissé les résultats des lauréats du concours devenir définitifs ce qui avait créé une situation de droit, et la liste de réserve avait entretemps expiré de sorte que l'administration n'aurait en tout état de cause plus la possibilité de nommer le requérant même s'il réussissait la dernière épreuve de l'examen. En outre, le Conseil d'État estima que l'intérêt du requérant à poursuivre une action en réparation devant le juge judiciaire n'était qu'indirect dès lors qu'il ne visait pas au rétablissement de la légalité et ne suffisait pas à justifier l'intérêt requis pour la poursuite de la procédure ((voir, par exemple, CE, n° 83.201 du 28 octobre 1999, N. V. Antraco Transport en distributie). En effet, le Conseil d'État fait valoir que la finalité du contentieux de l'annulation est de faire disparaître rétroactivement un acte illégal de l'ordonnancement juridique et que l'intérêt à entendre déclarer un acte administratif illégal pour faciliter ensuite une action en dommages et intérêts est sans relation avec cette finalité (CE, n° 46.412 du 21 juin 2005, Jassogne) » ;

* Position de la Cour constitutionnelle

Saisie par le Conseil d'État d'une question préjudicielle sur la conformité avec les articles 10 et 11 de la Constitution (principes d'égalité et de non-discrimination) des articles 19 et 24 des lois sur le Conseil d'État, interprétés en ce sens que l'agent qui attaque une nomination perd son intérêt au recours lorsqu'il est admis à la retraite en cours de procédure, la Cour constitutionnelle) rappela, par un arrêt n° 117/99 du 10 novembre 1999, que la condition selon laquelle la partie requérante devait justifier d'un intérêt à son recours était motivée par le souci de ne pas permettre l'action populaire. Elle considéra

toutefois que s'il subsiste, en réalité, un intérêt à ce recours et sans tenir compte des événements qui ont pu en retarder l'examen ;

« Un requérant ne perd pas nécessairement tout intérêt à l'annulation d'une nomination illégale lorsqu'il est admis à la retraite. Ainsi, s'il est vrai qu'il ne peut plus aspirer à la fonction dont il conteste l'attribution, il peut néanmoins conserver un intérêt, moral ou matériel, à l'annulation erga omnes de la décision qui l'a empêché d'y accéder (c'est le requérant qui souligne). En outre, un arrêt d'annulation facilitera l'établissement de la faute de l'administration s'il introduit une action devant le juge civil. »

Elle en conclut qu'en l'espèce l'interprétation retenue de l'article 19 alinéa 1er des lois sur le Conseil d'Etat constituait une violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

Ultérieurement, la Cour constitutionnelle rappela dans un arrêt n° 109/2010 du 30 septembre 2010 que le Conseil d'Etat devait veiller à ce que la condition de l'intérêt ne soit pas appliquée de manière trop restrictive ou formaliste (c'est encore le requérant qui souligne). Dans cette affaire, le Conseil d'Etat avait constaté la perte d'intérêt en l'absence de lien entre l'annulation de la décision et les chances de promotion de la requérante et au motif que le lancement d'une procédure de promotion, après une éventuelle annulation, ne constituait qu'une possibilité parmi d'autres ;

** Position de la Cour Européenne des Droits de l'Homme*

Portée devant cette juridiction, confirmant la position adoptée par la Cour constitutionnelle, dans son arrêt du 17/10/2018 (requête n° 5475/06) (pièces 75-85), la CEDH a observé que l'exigence d'un intérêt comme élément de recevabilité du recours en annulation devant le Conseil d'Etat est à mettre en relation avec la finalité du contentieux objectif qui est de faire disparaître de l'ordre juridique les actes administratifs irréguliers tout en évitant l'action populaire (paragraphe 23 et suivants, ci-dessus). Un des objectifs poursuivis par cette condition de recevabilité est ainsi d'empêcher que l'action des autorités administratives puisse être remise en cause abusivement sous peine de conduire à une potentielle paralysie de l'action des pouvoirs publics. Un autre objectif est de prévenir l'engorgement de la haute juridiction administrative. A l'instar de la Cour constitutionnelle (paragraphe 29, ci-dessus), la Cour considère que ces objectifs qui visent la bonne administration de la justice sont légitimes (dans le même sens, K. T. c. Norvège, n° 26664/03, § 97 in fine, 25 septembre 2008) ;

Que, dès lors, eu égard aux enseignements à tirer de cette jurisprudence, il est clair que le requérant a un intérêt légitime à ce que la décision attaquée puisse, en cas d'annulation, disparaître de son dossier administratif au niveau de l'Office des Etrangers et de l'ordre juridique belge. Or, cette disparition ne peut avoir lieu que si le Conseil du Contentieux reçoit sa requête et l'examine quant au fond et, en cas de succès, outre la satisfaction morale que cela lui procurerait, il est aussi manifeste que l'effacement de la trace de cette décision qui, tant en fait qu'en droit, n'existera plus en cas d'annulation, donnera une satisfaction personnelle au requérant et, à l'avenir, l'Office des Etrangers sera obligé de tenir compte de l'arrêt qui sera ainsi rendu pour les prochaines demandes éventuelles de visa que le requérant pourra demander ;

Il conserver un intérêt, moral et matériel, à l'annulation erga omnes de la décision qu'il a attaquée ;

En outre, du fait de ce refus de visa et de bien d'autres comme indiqués en termes de requête, sur pied de l'article 24 al. 3 du Règlement Européen (CE) n° 810 du Parlement Européen et du Conseil du 13/07/2009 établissant un Code communautaire des visas, le requérant a été aussi fiché dans le Système d'Information sur les Visas (VIS) et l'échange de données entre les États membres sur les visas de court séjour. Cet article porte que « Les données énumérées à l'article 10, paragraphe I, du règlement VIS sont enregistrées dans le VIS lorsque la décision sur la délivrance ou le refus du visa est prise » ;

Que, si l'acte attaqué n'est pas annulé et du fait de son signalement dans le système VIS, le requérant conserve un intérêt personnel, direct et actuel à voir le Conseil mettre à néant l'acte entrepris. Partant, il suit de ce qui précède que, hier comme aujourd'hui et aussi longtemps que l'acte attaqué ne sera pas annulé, il conserve un intérêt légitime, personnel et actuel à voir le Conseil mettre à néant l'acte entrepris ;

Quant à l'allégation de la partie adverse selon laquelle à supposer que le recours aboutisse, cela n'entraînerait aucune modification de la situation administrative et que cela est dénué d'intérêt, il

convient de rappeler que, dans une espèce une requérante, Madame [T.N.] avait, en date du 12/07/2016, introduit une demande de visa de court séjour pour des vacances sur le territoire des Etats Schengen pour le trois semaines juillet 2016, l'Office des Etrangers avait opposé un refus le 25/08/2016 et, comme en l'espèce, il avait excipé d'un manque d'intérêt en soulignant que la période des vacances étant passée, le recours manquait en intérêt d'autant plus que « Les informations communiquées pour justifier l'objet et les conditions du séjour envisagé n 'était pas fiables et que, par la production de faux documents bancaires et de faux documents professionnels lors de demandes de visa précédentes, la requérante a démontré sa volonté délibérée de tromper les autorités, partant, il n'était plus permis de prêter foi à ses allégations et aux pièces produites à l'appui de sa demande. Dans ces conditions, il existe de sérieux doutes quant au but réel du séjour et quant à sa volonté de quitter le territoire des Etats membres avant l'expiration du visa», dans son arrêt n° 182 233 du 14/02/2017, le Conseil du Contentieux avait néanmoins déclaré le recours recevable et annulé la décision (voir copie de l'arrêt en annexe, pièces 86-91) ;

C'est donc avec raison que le requérant conteste les raisons avancées par la partie adverse dans la décision qui a été prise et demande son annulation ; »

2.3. Le Conseil estime qu'il n'y a pas lieu de déclarer le recours irrecevable du seul fait que la conférence et l'assemblée générale auxquelles devait assister la partie requérante à Bonn (Allemagne) du 24 au 27 octobre 2019 ont déjà eu lieu, compte tenu des enseignements de l'ordonnance d'admissibilité 12.781 du 4 avril 2018 du Conseil d'Etat qui a jugé que « La circonstance que la période visée par la demande de visa court séjour soit expirée ne fait pas nécessairement perdre au requérant un intérêt au recours spécialement lorsque le motif du refus de visa est de nature à causer un préjudice au demandeur de visa, le cas échéant pour le traitement de nouvelles demandes de visa court séjour. ». En l'espèce, compte tenu du fait que la décision attaquée repose sur deux motifs dont le second est que « Les informations communiquées pour justifier l'objet et les conditions du séjour envisagé ne sont pas fiables. Lors d'une demande de visa précédente, le requérant avait produit un document falsifié (modification de la date de naissance), démontrant ainsi sa volonté délibérée de tromper les autorités. Toutes les pièces de la présente demande ont été examinées. Or force est de constater que le requérant n'amène aucun élément permettant de rétablir sa crédibilité et n'apporte aucune justification plausible. Dans ces conditions, il n'est plus permis de prêter foi à ses allégations actuelles et aux pièces produites à l'appui de la présente demande et de sérieux doutes subsistent quant aux intentions réelles du requérant. », le même motif de refus que celui reproduit ci-dessus figurant dans la décision attaquée pourrait être opposé à la partie requérante dans le cadre d'une éventuelle demande de visa ultérieure.

Il n'y a donc pas lieu de faire droit à l'exception d'irrecevabilité de la demande pour défaut d'intérêt.

3. Procédure

Conformément à l'article 39/81, alinéas 5 et 7, de 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.

Compte tenu de ce que l'alinéa 5 précité précise que le mémoire de synthèse « résume tous les moyens invoqués » et de l'esprit du texte légal qui est de permettre au Conseil de ne statuer au fond que sur la seule base du mémoire de synthèse, le Conseil ne peut, nonobstant la phrase « pour l'essentiel, le requérant renvoie aux moyens développés en termes de requête » (lesquels ne sont pas reproduits ni résumés) figurant en page 5 du mémoire de synthèse, avoir égard à ce qui est exposé en termes de requête. Il ne peut avoir égard qu'au mémoire de synthèse.

4. Exposé des moyens d'annulation.

Dans son mémoire de synthèse (cf. point 3. ci-dessus), la partie requérante s'exprime à cet égard comme suit :

« Pour l'essentiel, le requérant renvoie aux moyens développés en termes de requête.

Il explicite néanmoins ce qui suit en ce qui concerne la demande de dé signalement du système SIS.

La partie adverse a reçu, de par la volonté du législateur, le pouvoir d'accorder ou non différents types de visas à étrangers. L'article 21 du Code des visas l'oblige à vérifier les risques éventuels d'immigration illégale. Or, dans le dossier administratif du requérant, elle ne peut pas dire qu'elle n'a

pas vu sa demande de levée de ce signalement, lequel signalement a un impact négatif non seulement sur la décision attaquée mais aussi sur n'importe quelle demande de visa pour les autres Etats Schengen ? Elle ne s'est jamais prononcée sur cela et n'a jamais répondu au requérant en violation des dispositions invoquées dans la requête et aussi longtemps qu'elle gardera silence et ne prendra pas une décision quant à ce, le requérant ne pourra pas introduire un recours contre ce signalement et, entre temps, elle va continuer à motiver, comme en l'espèce, les refus des visa en disant que « par la production de faux documents bancaires et de faux documents professionnels lors de demandes de visa précédentes, la requérante a démontré sa volonté délibérée de tromper les autorités, partant, il n'est plus permis de prêter foi à ses allégations et aux pièces produites à l'appui de sa demande. Dans ces conditions, il existe de sérieux doutes quant au but réel du séjour et quant à sa volonté de quitter le territoire des Etats membres avant l'expiration du visa ». Il y a une connexité entre les faits et le dossier administratif du requérant et un et indivisible ;

Il y a donc une incidence sur la légalité de l'acte entrepris car, une des motivations de cet acte a trait à la prétendue fausseté des documents produits par le requérant et au sujet de laquelle la partie adverse refuse de se prononcer, violant ainsi, par son silence, le droit fondamental du requérant à se mouvoir dans le territoire des Etats Schengen ;

C'est pourquoi, eu égard aux moyens développés par le requérant, il y a lieu que le Conseil annule la décision attaquée pour violation des dispositions invoquées aussi bien en termes de requête que dans le présent mémoire de synthèse qui est recevable parce qu'il apporte une plus-value à l'acte introductif d'instance ; »

5. Discussion.

5.1. La décision attaquée n'est nullement motivée par un quelconque signalement de la partie requérante dans le système d'information Schengen (SIS) tel que prévu par l'article 32.1. a) v du Code des visas (« fait l'objet d'un signalement diffusé dans le SIS aux fins d'un refus d'admission »). Par ailleurs, la décision attaquée n'est pas la réponse à la demande de « dé-signalement » que la partie requérante indique avoir déposée le 20 mars 2019 et ne devait pas l'être, s'agissant d'une demande et d'une procédure distinctes. Le moyen ne saurait donc être jugé fondé en ce que la partie requérante semble reprocher à la partie défenderesse de s'être fondée sur le signalement SIS de la partie requérante et de n'avoir pas répondu dans l'acte attaqué à sa demande de « dé-signalement » précitée.

La décision attaquée est notamment fondée sur le fait que « Les informations communiquées pour justifier l'objet et les conditions du séjour envisagé ne sont pas fiables. Lors d'une demande de visa précédente, le requérant avait produit un document falsifié (modification de la date de naissance), démontrant ainsi sa volonté délibérée de tromper les autorités. Toutes les pièces de la présente demande ont été examinées. Or force est de constater que le requérant n'amène aucun élément permettant de rétablir sa crédibilité et n'apporte aucune justification plausible. Dans ces conditions, il n'est plus permis de prêter foi à ses allégations actuelles et aux pièces produites à l'appui de la présente demande et de sérieux doutes subsistent quant aux intentions réelles du requérant. ».

Or la partie requérante ne démontre pas qu'il est inexact que « Lors d'une demande de visa précédente, le requérant avait produit un document falsifié (modification de la date de naissance), démontrant ainsi sa volonté délibérée de tromper les autorités. », notamment en indiquant que le recours qu'elle aurait introduit devant le Conseil de céans à l'encontre de cette décision aurait abouti favorablement pour elle de sorte que la partie défenderesse ne pourrait plus se référer *hic et nunc* à la production d'un document falsifié dans une demande de visa précédente.

La partie défenderesse ne s'est au demeurant pas limitée au constat de falsification de date de naissance dont question ci-dessus sans avoir égard aux éventuelles explications de la partie requérante à ce sujet dès lors qu'elle précise que « Toutes les pièces de la présente demande ont été examinées. Or force est de constater que le requérant n'amène aucun élément permettant de rétablir sa crédibilité et n'apporte aucune justification plausible. », ce que la partie requérante ne conteste nullement dans son mémoire de synthèse.

5.2. Le moyen n'est pas fondé.

6. Dépens

Au vu de ce qui précède, il convient de mettre les dépens du recours à la charge de la partie requérante.

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

Article 1.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de cent quatre-vingt-six euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le dix-huit août deux mille vingt par :

M. G. PINTIAUX, Président F. F., juge au contentieux des étrangers

Mme E. TREFOIS, Greffier.

Le greffier,

Le président,

E. TREFOIS

G. PINTIAUX