

Arrêt

n° 259 863 du 31 août 2021
dans l'affaire X/ VII

En cause : X

**Ayant élu domicile : au cabinet de Maître D. ANDRIEN
Mont Saint Martin 22
4000 LIEGE**

Contre :

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

LA PRESIDENTE DE LA VII^{ème} CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 10 août 2021, par X, qui déclare être de nationalité camerounaise, tendant à la suspension et l'annulation d'un refus de visa, pris le 29 juillet 2021.

Vu la demande de mesures provisoires introduite le 30 août 2021, selon la procédure en extrême urgence, par la même partie requérante.

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 les articles 39/82 et 39/84 de la loi du 15 décembre 1980, précitée.

Vu le titre II, chapitres II et III, de l'arrêté royal du 21 décembre 2006 fixant la procédure devant le Conseil du Contentieux des Etrangers.

Vu le dossier administratif et les notes d'observations.

Vu l'ordonnance du 30 août 2021 convoquant les parties à comparaître le 31 août 2021, à 14 heures.

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

Entendu, en leurs observations, Me D. ANDRIEN, avocat, qui comparaît pour la partie requérante, et Me L. RAUX *loco* Me D. MATRAY, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse.

APRES EN AVOIR DELIBERE, REND L'ARRET SUIVANT :

1. Faits pertinents de la cause.

1.1. Selon l'exposé des faits, figurant dans la requête introductory d'instance, la requérante « a obtenu son baccalauréat en mathématiques, sciences et de la terre en 2018 et actuellement inscrite au groupe universitaire Isumag en chimie générale et illustration chimique, niveau 3. Ensuite, elle a sollicité l'équivalence de ses diplômes par la Communauté française, laquelle, par décision du 12 novembre 2020, permit la poursuite d'études dans l'enseignement supérieur de type court. Le 31 mars 2021, elle a obtenu une préinscription à l'Ecole supérieure des Arts de Saint-Luc pour y suivre un cursus dans le domaine de l'illustration. Les épreuves d'admission se déroulent du 6 au 10 septembre 2021 ».

1.2. Le 19 mai 2021, la requérante a introduit une demande de visa, auprès de l'ambassade de Belgique à Yaoundé.

Le 28 juin 2021, la partie défenderesse a rejeté cette demande. Cette décision fait l'objet d'un recours auprès du Conseil du Contentieux des Etrangers (ci-après : le Conseil), enrôlé sous le numéro X.

1.3. Le 29 juillet 2021, la partie défenderesse a, une nouvelle fois, rejeté la demande visée au point 1.2. Cette décision a été notifiée à la requérante, le 5 août 2021. Le 10 août 2021, la partie requérante introduit un recours en annulation et en suspension auprès du Conseil, à l'encontre de cette décision.

2. Recevabilité de la demande de mesures provisoires d'extrême urgence.

2.1. Par la demande de mesures provisoires, introduite selon la procédure de l'extrême urgence, le 30 août 2021, la partie requérante sollicite de « *condamner l'Etat Belge à faire délivrer à [la requérante] un laissez-passer lui permettant d'arriver en Belgique dans les 24 heures de la notification de Votre arrêt et ce sous peine d'une astreinte de 250 € par heure de retard et par infraction, et, pour autant qu'elle réussisse son examen d'admission, et le condamner également à lui faire délivrer sur place un titre de séjour provisoire, par exemple une attestation d'immatriculation, dans l'attente de l'issue du recours en suspension et en annulation, et ce dans les deux jours de la réussite de son examen sous peine d'une astreinte de 500 € par jour de retard et par infraction*

2.2.1. Dans une note d'observations et lors de l'audience, la partie défenderesse invoque l'irrecevabilité de cette demande. Elle fait valoir « qu'un étranger ne peut introduire de demande de suspension en extrême urgence contre une décision de refus de visa. En effet, la suspension selon la procédure en extrême urgence ne peut être demandée qu'à certaines conditions, définies à l'article 39/82 de la loi du 15 décembre 1980. L'article 39/82, §4, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980 tel que modifié par l'article 5 de la loi du 10 avril 2014 indique : « Lorsque l'étranger fait l'objet d'une mesure d'éloignement ou de refoulement dont l'exécution est imminente, en particulier lorsqu'il est maintenu dans un lieu déterminé visé aux articles 74/8 et 74/9 ou est mis à la disposition du gouvernement, il peut, s'il n'en a pas encore demandé la suspension par la voie ordinaire, demander la suspension de l'exécution en extrême urgence de cette mesure dans le délai visé à l'article 39/57, § 1er, alinéa 3. (nous soulignons) » Cette disposition offre donc la possibilité d'introduire une demande de suspension en extrême urgence aux étrangers qui font l'objet d'une mesure d'éloignement ou de refoulement dont l'exécution devient imminente à l'encontre de cette mesure. Les termes de l'article 39/82, §4, de la loi du 15 décembre 1980 précité sont clairs et cette disposition ne permet l'introduction d'une demande de suspension, selon la procédure d'extrême urgence, que par un étranger

faisant l'objet d'une mesure d'éloignement ou de refoulement dont l'exécution est imminente et à l'encontre de cette mesure. Aucune autre décision ne peut donc être entreprise selon la procédure exceptionnelle de demande de suspension en extrême urgence visée à l'article 39/82, §4, alinéa 2, de la loi. Dans un arrêt du 24 juin 2020, rendu en assemblée générale, Votre Conseil a confirmé qu'une demande de suspension en extrême urgence ne pouvait être introduite à l'encontre d'une décision de refus de visa. Votre Conseil a notamment noté que « *l'exposé des motifs de la loi du 10 avril 2014 indique clairement que l'intention du législateur était, à tout le moins à ce moment, [...] de limiter la possibilité de demander la suspension de l'exécution d'un acte en extrême urgence à l'hypothèse d'une mesure d'éloignement ou de refoulement dont l'exécution est imminente* ». En l'espèce, en introduisant une demande de mesures provisoires sur base de l'article 39/84 de la loi et en demandant notamment comme mesures provisoires que Votre Conseil statue sans délai sur la demande de suspension pendante devant lui, la partie requérante tente de contourner la règle prévue à l'article 39/82 de la loi et donc tente d'introduire indirectement une demande de suspension en extrême urgence à l'encontre d'une décision de refus de visa, ce qu'elle ne peut faire, comme rappelé dans l'arrêt précité. C'est en ce sens que Votre Conseil a récemment statué dans un arrêt du 17 août 2021[.] Vu ce qui précède, la partie défenderesse estime donc que la demande de mesures provisoires doit être déclarée irrecevable. [...] Si par impossible, Votre Conseil estimait qu'il convient de suspendre l'exécution de l'acte attaqué, il conviendrait alors de constater que la demande de mesures provisoires, qui demande que la partie défenderesse à délivrer un laissez-passer dans les 24 heures de l'arrêt à intervenir sous peine d'une astreinte de 250 € par heure de retard et par infraction et, à titre subsidiaire, que la partie défenderesse délivre un titre de séjour provisoire, sous peine d'une astreinte de 500 € par jour de retard et par infraction, n'est pas fondée. Le Conseil de céans n'est pas compétent pour enjoindre à la partie défenderesse de prendre une décision positive à l'égard de la demande de visa de la partie requérante, dans la mesure où cela empièterait sur le pouvoir d'appréciation dont dispose la partie défenderesse à cet égard. Ce principe a d'ailleurs été confirmé par Votre Conseil dans son arrêt précité du 17 août 2021. A toutes fins utiles, la partie défenderesse estime que Votre Conseil ne peut pas non plus la contraindre à prendre une nouvelle décision, ne s'agissant pas, le cas échéant, d'une mesure provisoire. En effet, si la partie défenderesse était condamnée à prendre une nouvelle décision par rapport à la demande de visa pour étude, la décision de refus de visa, qui fait l'objet de la demande de suspension, deviendrait alors forcément caduque, de sorte que Votre Conseil statuerait manifestement au-delà du provisoire. [...] Quant à la demande d'astreinte, la loi du 15 septembre 2006 réformant le Conseil d'État et créant un Conseil du contentieux des étrangers ne prévoit pas de possibilité pour ce dernier de prononcer des astreintes dans le cadre du traitement des recours pour lesquels il est compétent. Ce pouvoir, semblable dans le vœu du requérant à celui institué par les lois coordonnées sur le Conseil d'État, ne peut se présumer mais doit découler des dispositions expresses de la loi. Il s'ensuit que la demande d'astreinte est irrecevable ».

2.2.2. Lors de l'audience, la partie requérante souligne que sa demande de mesures provisoires n'est fondée ni sur l'article 38/82, ni sur l'article 39/85 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), et se réfère à sa requête en mesures provisoires d'extrême urgence.

2.3. Le Conseil relève que la demande de mesures provisoires, visée au point 2.1., est expressément fondée sur l'article 39/84 de la loi du 15 décembre 1980, lequel prévoit que « *Lorsque le Conseil est saisi d'une demande de suspension d'un acte conformément à l'article 39/82, il est seul compétent, au provisoire et dans les conditions prévues à l'article 39/82, § 2, alinéa 1er, pour*

ordonner toutes les mesures nécessaires à la sauvegarde des intérêts des parties ou des personnes qui ont intérêt à la solution de l'affaire, à l'exception des mesures qui ont trait à des droits civils ».

L'exposé des motifs de la loi du 15 septembre 2006 modifiant la loi du 15 décembre 1980 précise ce qui suit, à cet égard : « une compétence de suspension ainsi qu'une compétence de mesures provisoires ont également été prévues en tant qu'accessoire de la procédure en annulation. Les articles 17 et 18 des lois coordonnées sur le Conseil d'État ont été repris à cette fin. [...] Pour l'interprétation de ces dispositions, il est par conséquent renvoyé à la lecture, qui en est faite dans la jurisprudence du Conseil d'État » (Doc. Parl., Ch., 51, 2479/001, p.137).

La compétence de suspendre les actes administratifs se double de celle d'ordonner des «mesures provisoires». De même que la demande de suspension se greffe sur un recours en annulation, la demande de mesures provisoires se greffe sur une demande de suspension. Sa recevabilité est subordonnée à l'existence d'une telle demande, et, en outre, à la réunion des conditions de recevabilité de celle-ci (moyens sérieux et risque de préjudice grave difficilement réparable) (M. Leroy, *Contentieux administratif*, 4^e édition, p. 899 et 901).

Conformément au prescrit de l'article 44, 4°, du Règlement de procédure du Conseil du Contentieux des Etrangers, il appartient à la partie requérante de démontrer en quoi la mesure sollicitée serait nécessaire à la sauvegarde de ses intérêts.

2.4.1. En l'espèce, la partie requérante a demandé la suspension de l'exécution du refus de visa, selon la procédure ordinaire, et non selon la procédure de l'extrême urgence.

Elle a, ce faisant, tenu compte de l'enseignement de l'arrêt rendu par le Conseil, en assemblée générale, le 24 juin 2020, selon lequel l'article 39/82, § 4, de la loi du 15 décembre 1980 permet l'introduction d'une demande de suspension, selon la procédure d'extrême urgence, uniquement par un étranger faisant l'objet d'une mesure d'éloignement ou de refoulement dont l'exécution est imminente, et à l'encontre de cette mesure. Ainsi, une demande de suspension en extrême urgence ne peut être introduite à l'encontre d'un refus de visa. L'arrêt précité s'appuie notamment sur l'exposé des motifs de la loi du 10 avril 2014 modifiant la loi du 15 décembre 1980, lequel indique clairement que l'intention du législateur était, à tout le moins à ce moment, de limiter la possibilité de demander la suspension de l'exécution d'un acte en extrême urgence à l'hypothèse d'une mesure d'éloignement ou de refoulement dont l'exécution est imminente.

2.4.2. Présupposant que la demande de suspension ordinaire de l'exécution du refus de visa, ne fera pas l'objet d'un arrêt du Conseil, avant le 6 septembre 2021, la partie requérante estime pouvoir requérir des mesures provisoires, selon la procédure de l'extrême urgence.

A cet égard, elle fait valoir ce qui suit : « L'examen d'admission est prévu les 6, 7 et 8 septembre 2021 et la présence physique de [la requérante] sera nécessaire en Belgique pour ces dates. Il s'agit d'un examen en présentiel : « *Pour les cursus Crédit d'intérieurs, Arts numériques, Illustration et Publicité, l'épreuve d'admission aura lieu le lundi 6, mardi 7 et mercredi 8 septembre 21 (la présence est requise les 3 jours)* Envoi des résultats : vendredi 10 septembre ». Source : <http://www.stluc-bruxelles-esca.be/-Inscriptions-> A une semaine de l'examen d'admission, aucune audience n'est fixée pour que soit tranché le recours introduit le 9 août 2021, alors que l'échéance était rappelée dans le courrier de transmis, dans le recours (ainsi que dans le précédent) ; aucun arrêt n'est donc susceptible d'être rendu au fond d'ici le 6 septembre. La délivrance du laissez-passer permettra à [la requérante] d'arriver en temps utile afin de pouvoir passer son examen d'entrée. A défaut d'être présente, elle ne pourra passer

l'examen ni, en cas de réussite, suivre l'année scolaire ; son recours au fond deviendra sans intérêt et sera rejeté. La délivrance du titre de séjour provisoire lui permettra de suivre le cursus dans l'attente de l'issue de la procédure, ce qui sera justifié par l'existence d'un moyen sérieux et la réussite de l'examen d'entrée. Réussite qui contredira les griefs contenus dans la décision adverse et induira en toute logique son retrait. Les mesures demandées relèvent de la compétence de Votre Conseil, sont nécessaires à la sauvegarde des intérêts de [la requérante] et n'excèdent pas le provisoire, s'agissant d'une simple autorisation d'entrer sur le territoire ; sur place, le séjour ne sera confirmé que pour autant que [la requérante] réussisse son examen d'entrée et suive effectivement les cours projetés. Telle façon de procéder est conforme à l'enseignement de la CJUE ([El Hassani, 13.12.2017, affaire C-403/16](#)) : « *L'article 32, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 810/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 13 juillet 2009, établissant un code communautaire des visas, tel que modifié par le règlement (UE) n° 610/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, lu à la lumière de l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, doit être interprété en ce sens qu'il impose aux États membres l'obligation de prévoir une procédure de recours contre les décisions de refus de visas, dont les modalités relèvent de l'ordre juridique de chaque État membre dans le respect des principes d'équivalence et d'effectivité. Cette procédure doit garantir, à un certain stade de la procédure, un recours juridictionnel* ». Selon la Cour : « *30 D'autre part, quant au principe d'effectivité, une règle de procédure nationale, telle que celle en cause au principal, ne doit pas être de nature à rendre pratiquement impossible ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés par l'ordre juridique de l'Union (arrêt du 15 mars 2017, Aquino, C-3/16, EU:C:2017:209, point 52 et jurisprudence citée)* ». Dans l'arrêt El Hassani, la CJUE se prononce sur une question relative à une procédure de visa et, même s'il ne s'agit pas du même type de visa, les principes qu'il énonce quant à l'effectivité du recours sont parfaitement transposables au cas d'espèce. Ce que la CJUE a récemment confirmé (arrêt du 10 mars 2021, dans l'affaire C-949/19) : *39. Il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier si la demande de visa en cause au principal relève du champ d'application de cette directive.*

40. *Dans l'affirmative, il importe de relever que, en vertu de l'article 34, paragraphe 5, de la directive 2016/801, les décisions de refus de visa relevant de cette directive sont susceptibles d'un recours dans l'État membre concerné, conformément au droit national.*

41. *Il en ressort que, en cas de décision de refus de visa relevant de la directive 2016/801, l'article 34, paragraphe 5, de cette dernière confère expressément aux demandeurs d'un tel visa la possibilité de former un recours conformément à la législation nationale de l'État membre qui a pris cette décision.*

42. *Ainsi, à l'instar des visas Schengen, le législateur de l'Union a laissé aux États membres le soin de décider de la nature et des modalités concrètes des voies de recours dont disposent les demandeurs de visas de long séjour relevant de la directive 2016/801.*

43. *À cet égard, il convient de rappeler que, conformément à une jurisprudence constante, en l'absence de règles de l'Union en la matière, il appartient à l'ordre juridique interne de chaque État membre de régler les modalités procédurales des recours en justice destinés à assurer la sauvegarde des droits des justiciables, en vertu du principe de l'autonomie procédurale, à condition, toutefois, qu'elles ne soient pas moins favorables que celles régissant des situations similaires soumises au droit interne (principe d'équivalence) et qu'elles ne rendent pas impossible en pratique ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés par le droit de l'Union (principe d'effectivité) (arrêt du 13 décembre 2017, El Hassani, C-403/16, EU:C:2017:960, point 26 et jurisprudence citée).*

44. *Par ailleurs, conformément à la jurisprudence rappelée au point 36 du présent arrêt, les caractéristiques de la procédure de recours visée à l'article 34, paragraphe 5, de la directive 2016/801 doivent être déterminées en conformité avec l'article 47 de la Charte.*

45. *Or, cette disposition de la Charte impose aux États membres l'obligation de garantir, à un certain stade de ladite procédure, un recours devant une juridiction (voir, en ce sens, arrêt du 13 décembre 2017, El Hassani, C-403/16, EU:C:2017:960, point 41).*

46. *Par conséquent, en ce qui concerne les décisions de refus d'un visa à des fins d'études relevant de la directive 2016/801, le droit de l'Union, notamment l'article 34, paragraphe 5, de cette directive, lu à la lumière de l'article 47 de la Charte, impose aux États membres l'obligation de prévoir une procédure de*

recours contre de telles décisions, dont les modalités relèvent de l'ordre juridique de chaque État membre dans le respect des principes d'équivalence et d'effectivité, cette procédure devant garantir, à un certain stade, un recours juridictionnel (voir, par analogie, arrêt du 13 décembre 2017, El Hassani, C-403/16, EU:C:2017:960, point 42). Le droit à un recours effectif et le principe d'effectivité commandent d'imposer les mesures provisoires sollicitées, seules susceptibles de rendre possible le passage des examens d'admission (et, une fois réussis, le suivi des cours) et de maintenir l'intérêt au recours en suspension et annulation pendant ».

2.5.1. L'octroi de mesures provisoires ne peut avoir lieu sans un examen de la recevabilité de la demande de suspension qu'elles assortissent. Or, dans la procédure suivie par la partie requérante, celle-ci requiert l'octroi de mesures provisoires d'extrême urgence. La vérification de l'existence d'un moyen sérieux et d'un risque de préjudice grave et difficilement réparable, de nature à entraîner la suspension de l'exécution du refus de visa, qui doit être faite préalablement à l'examen de la demande de mesures provisoires, reviendrait donc à un examen, selon la procédure de l'extrême urgence, de cette demande de suspension.

Dès lors, par sa demande de mesures provisoires, selon la procédure en extrême urgence, sur la base de l'article 39/84 de la loi du 15 décembre 1980, la partie requérante tente en réalité de contourner la règle prévue au paragraphe 4 de cette disposition, afin que le Conseil examine le fondement de sa demande de suspension, selon la même procédure.

2.5.2. En tout état de cause, la circulaire du 15 septembre 1998, relative au séjour de l'étranger qui désire faire des études en Belgique, rappelle le cadre légal et réglementaire de l'autorisation de séjour en qualité d'étudiant : « Pour entrer dans le Royaume à cette fin, l'étranger doit donc être muni d'un passeport national valable ou d'un titre de voyage en tenant lieu, revêtu d'un visa Schengen de type " D " (autorisation de séjour provisoire) en cours de validité portant les mentions décrites au point B. » (Partie III, Titre I, chapitre I, A.), « Le visa Schengen de type D (autorisation de séjour provisoire) délivré à l'étranger mentionne la limitation de l'autorisation de séjour provisoire à la durée des études. En fonction des attestations fournies par l'étranger désirant faire en Belgique des études dans l'enseignement supérieur, des mentions particulières supplémentaires sont apposées dans la rubrique "REMARQUES" du visa. La mention "inscription établissement d'enseignement" se réfère à la production d'une attestation d'inscription définitive par l'étranger; [...] "inscription examen d'admission" à l'attestation d'inscription à un examen d'admission [...] » (ibid., B.) et « Conformément à l'article 100, alinéa 3, de l'arrêté royal du 8 octobre 1981, si l'étranger est titulaire d'une autorisation de séjour provisoire portant les mentions [...] "inscription examen d'admission" [...], l'Administration communale lui remet une attestation d'immatriculation (A.I.), du modèle A, conforme au modèle figurant à l'annexe 4 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981. Celle-ci est valable quatre mois à partir de la date d'entrée sur le territoire belge » (ibid., chapitre II, B.).

Par sa demande d'enjoindre à la partie défenderesse de délivrer incessamment un laissez-passer à la requérante, la partie requérante ne se limite pas à une situation provisoire, ainsi qu'allégué, mais tente d'établir une procédure d'exception, de nature générale, à l'application des règles rappelées ci-dessus. Le Conseil estime que la limitation de sa compétence de suspension, rappelée dans l'arrêt, rendu en assemblée générale, susmentionné, ne suffit pas à justifier l'admission d'une telle procédure, en l'espèce. Il en est d'autant plus ainsi de la demande d'enjoindre à la partie défenderesse de délivrer à la requérante, pour autant qu'elle réussisse son examen d'admission, un titre de séjour provisoire sur place, dans l'attente de l'issue du recours en suspension et en annulation. Le Conseil d'Etat a déjà jugé qu'il « ne peut, par le biais de mesures provisoires, accorder au requérant un droit au séjour, fut-il provisoire, que la loi ne prévoit pas » (CE, arrêt n° 91.119 du 27 novembre 2000) ; le Conseil se rallie à ce raisonnement. Loin de veiller à la sauvegarde des intérêts des parties, une telle décision aurait, en réalité pour effet de mettre

l'une des parties devant un fait accompli, et de permettre à la partie requérante d'obtenir un avantage que même l'annulation de l'acte attaqué ne lui procurerait pas.

2.5.3. Quant à l'effectivité du recours, invoquée par la partie requérante, le Conseil observe que le risque de perte d'intérêt au recours, allégué, n'est pas démontré. Si la partie requérante se réfère à une information générale de l'établissement d'enseignement, dans lequel la requérante est pré inscrite, elle ne fait état d'aucune démarche entreprise auprès de celui-ci, pour lui faire part de l'impossibilité prévue d'être présente lors de l'examen d'admission organisé, ni lui demander de tenir compte de cette force majeure, qui s'impose également probablement à d'autres étrangers se trouvant dans la même situation. Elle ne démontre donc ni son affirmation selon laquelle « A défaut d'être présente, elle ne pourra passer l'examen ni, en cas de réussite, suivre l'année scolaire », ni, partant, celle selon laquelle « son recours au fond deviendra sans intérêt et sera rejeté ». Au vu de ce constat, le Conseil estime ne pas devoir se prononcer sur la jurisprudence de la CJUE, mentionnée.

Pour le surplus, le Conseil se réfère aux enseignements de l'arrêt, rendu en assemblée générale, susmentionné, qui tranche la question de la recevabilité d'une demande de suspension en extrême urgence d'une autre décision qu'une mesure d'éloignement ou de refoulement, dont l'exécution est imminente, et conclut à l'effectivité du recours ordinaire, à cet égard.

2.6. Au vu de ce qui précède, la demande de mesures provisoires, selon la procédure de l'extrême urgence, ne peut être accueillie.

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

Article unique.

La demande de mesures provisoires n'est pas accueillie.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le trente et un août deux mille vingt et un, par :

Mme N. RENIERS, présidente de chambre,

M. B. TIMMERMANS, greffier assumé.

Le greffier, La présidente,

B. TIMMERMANS

N. RENIERS