

Arrêt

n° 320 867 du 30 janvier 2025
dans l'affaire X / VII

En cause : X

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

contre:

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

LA PRÉSIDENTE F.F. DE LA VIIE CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 15 novembre 2024, par X, qui déclare être de nationalité camerounaise, tendant à la suspension et l'annulation d'une décision de refus de visa étudiant, pris le 25 octobre 2024.

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 (ci-après dénommée la « loi du 15 décembre 1980 »).

Vu le dossier administratif.

Vu l'ordonnance du 17 décembre 2024 convoquant les parties à l'audience du 22 janvier 2025.

Entendu, en son rapport, N. CHAUDHRY, juge au contentieux des étrangers.

Entendu, en ses observations, Me F. LAURENT *locum* Me D. ANDRIEN, avocat, qui comparaît pour la partie requérante.

APRES EN AVOIR DELIBERE, REND L'ARRET SUIVANT :

1. Faits pertinents de la cause.

1.1. Le 5 août 2024, la requérante a introduit une demande de visa étudiant à l'ambassade de Belgique à Yaoundé.

1.2. Le 25 octobre 2024, la partie défenderesse a pris une décision de refus de visa. Cette décision, qui a été notifiée à la requérante à une date incertaine, constitue l'acte attaqué et est motivée comme suit :

« *Commentaire:*

Motivation

Références légales:

Art. 58 de la loi du 15/12/1980

Limitations :

Pour le ministre :

[L.E.]

Attaché».

2. Question préalable.

2.1. En termes de requête, la partie requérante sollicite la réformation de la décision attaquée en ces termes : « Si [la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après : la CJUE)] admet que la juridiction ne dispose pas d'un pouvoir de pleine juridiction, comprenant la compétence pour substituer son appréciation à celle de l'administration (mais également celle de tenir compte d'éventuels éléments nouveaux), c'est « pour autant que les conditions dans lesquelles ce recours est exercé et, le cas échéant, le jugement adopté à l'issue de celui-ci est exécuté, soient de nature à permettre l'adoption d'une nouvelle décision dans un bref délai, conforme à l'appréciation contenue dans le jugement ayant prononcé l'annulation, de telle manière que le ressortissant d'un pays tiers suffisamment diligent soit en mesure de bénéficier de la pleine effectivité des droits qu'il tire de [la directive (UE) 2016/801 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers à des fins de recherche, d'études, de formation, de volontariat et de programmes d'échange d'élèves ou de projets éducatifs et de travail au pair (refonte) (ci-après : la directive 2016/801)] » [...], après que la décision administrative ait été adoptée avec célérité, compte tenu des impératifs de temps [...]. A contrario, à défaut pour l'administration d'avoir adopté sa décision avec célérité et pour la législation nationale d'organiser une procédure de recours dans le respect des trois conditions énoncées par la CJUE pour que ses caractéristiques soient conformes à l'article 34.5 de la directive et à l'article 47 de [la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après : la Charte)], la juridiction doit disposer d'un pouvoir de plein contentieux. Or, non seulement la procédure de recours belge ne satisfait à aucune des trois conditions mises par la CJUE, mais de surcroit, pas plus en amont qu'en aval, la procédure administrative ne garantit une décision prise avec célérité.

1. Décision administrative prise avec célérité.

Suivant l'article 34.1 de la directive, le défendeur doit prendre sa décision « le plus rapidement possible mais au plus tard dans un délai de 90 jours à compter de la date d'introduction de la demande complète ». L'article 61/1/1 de la loi précise lui que : « Le ministre ou son délégué prend une décision et la notifie au ressortissant d'un pays tiers dans un délai de nonante jours suivant la date de l'accusé de réception de la demande, visé à l'article 61/1, § 1° ». L'article 61/1/1 ne constitue pas une transposition conforme de l'article 34.1 à défaut d'exiger une décision le plus rapidement possible et au plus tard dans le délai de nonante jours, érigéant ce dernier comme un délai ordinaire. En l'espèce, avant de pouvoir introduire sa demande de visa, le demandeur a du prendre RV pour son entretien oral par Viabel, demandé le 9 avril et fixé au 19 avril. Dès après, il [a du] prendre RV pour déposer sa demande de visa, RV fixé seulement le 2 août 2024. Le refus de visa est pris le 25 octobre 2024, 199 jours après le début des démarches et un mois après la rentrée scolaire. Tous ces aléas, contraintes et délais imposés à [la requérante] démentent la prise d'une décision le plus rapidement possible, avec célérité et avant la rentrée scolaire. La célérité imposée à l'administration requiert que, pour respecter l'impératif de temps lié à la rentrée académique le refus soit adopté bien avant celle-ci, de sorte que le recours puisse être jugé et une nouvelle décision prise avant ladite rentrée [...]. Telle exigence s'impose d'autant vu la position du défendeur, suivant lequel la demande de visa ne concerne que l'année académique en cours [...].

2. Conditions dans lesquelles le recours est exercé et jugé.

Selon la CJUE, l'effectivité du recours implique le respect d'impératifs de temps [...], soit la rentrée scolaire, ainsi que le précise l'avocat général [...]. Si après annulation une nouvelle décision doit être prise avant la rentrée académique, l'annulation elle-même doit nécessairement intervenir avant ladite rentrée. Aucune procédure d'annulation d'urgence n'est prévue par le droit national afin qu'un arrêt d'annulation soit rendu avant la rentrée académique. Une procédure de suspension (et non d'annulation) d'extrême urgence était ancestralement ouverte pour ce type de contentieux, jusqu'à ce que, par arrêt 237408 rendu le 24 juin 2020 en assemblée générale, le Conseil du contentieux des étrangers [(ci-après : le Conseil)] décide que l'article 39/82 de la loi limite 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, à exclusion d'une demande de visa donc. Cette jurisprudence fut ensuite appliquée aux recours en extrême urgence dirigés contre les refus de visa pour études [...]. La procédure en annulation ne garantit pas qu'un arrêt définitif soit rendu avant la rentrée académique [...].

3. Nouvelle décision dans un bref délai.

Ce bref délai n'est pas celui de nonante jours et doit nécessairement être moindre compte tenu de l'exigence de célérité liée au respect d'impératifs de temps, soit l'année scolaire déjà entamée au jour de l'arrêt. Aucune

disposition légale n'impose au défendeur de prendre une nouvelle décision à bref délai après annulation d'une première. Il ressort d'arrêts récents que ce délai varie entre 42 jours et 143 jours [...]. Mais le plus souvent, aucune nouvelle décision n'est même prise [...].

4. Nouvelle décision conforme à l'appréciation contenue dans le jugement ayant prononcé l'annulation.

Aucune disposition légale n'impose au défendeur de prendre une nouvelle décision conforme à l'arrêt d'annulation d'une première. Il ressort d'arrêts récents [...] que l'[a partie défenderesse] réadopte après annulation des motifs identiques à ceux déjà censurés. En conclusion, la procédure en annulation ne prévoit aucune des garanties exigées par la CJUE pour être effective au sens des articles 47 de la Charte et 34.5 de la directive, ineffectivité renforcée par les délais mis par le défendeur pour statuer initialement et après annulation. Ce qui induit, à contrario, que [le Conseil] doit pouvoir substituer son appréciation à celle du défendeur et prendre en considération les éléments invoqués par le demandeur pour contester les incohérences soulevées pour la première fois dans son refus ».

2.2. En ce que la partie requérante demande au Conseil de « dire pour droit que le visa est accordé », le Conseil rappelle qu'il est une juridiction administrative au sens de l'article 161 de la Constitution, dont la composition, le fonctionnement et les compétences sont régis par la loi du 15 décembre 1980. S'agissant de ses compétences, il ressort des dispositions de l'article 39/2 de la loi du 15 décembre 1980 qu' étant saisi d'un recours tel que formé par la partie requérante, le Conseil n'exerce son contrôle que sur la seule légalité de la décision attaquée, et ne dispose légalement d'aucune compétence pour réformer cet acte en y substituant une décision reflétant sa propre appréciation des éléments du dossier.

Par ailleurs, en ce que la partie requérante se réfère à l'enseignement de l'arrêt X. c. Etat belge (C-14/23) de la CJUE du 24 juillet 2024, afin de demander la réformation de l'acte attaqué, on peut y lire, dans son paragraphe 67, que « L'article 34, paragraphe 5, de la directive 2016/801, lu à la lumière de l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, doit être interprété en ce sens que : il ne s'oppose pas à ce que le recours contre une décision prise par les autorités compétentes rejetant une demande d'admission sur le territoire d'un État membre à des fins d'études consiste exclusivement en un recours en annulation, sans que la juridiction saisie de ce recours dispose du pouvoir de substituer, le cas échéant, son appréciation à celle des autorités compétentes ou d'adopter une nouvelle décision, pour autant que les conditions dans lesquelles ce recours est exercé et, le cas échéant, le jugement adopté à l'issue de celui-ci est exécuté soient de nature à permettre l'adoption d'une nouvelle décision dans un bref délai, conforme à l'appréciation contenue dans le jugement ayant prononcé l'annulation, de telle manière que le ressortissant d'un pays tiers suffisamment diligent soit en mesure de bénéficier de la pleine effectivité des droits qu'il tire de la directive 2016/801 ». Or, il ressort de cet arrêt que le recours en annulation auprès du Conseil, tel qu'il est actuellement prévu par la loi du 15 décembre 1980 est conforme aux dispositions européennes en la matière dès lors « que les conditions dans lesquelles ce recours est exercé et, le cas échéant, le jugement adopté à l'issue de celui-ci est exécuté [sont] de nature à permettre l'adoption d'une nouvelle décision dans un bref délai, conforme à l'appréciation contenue dans le jugement ayant prononcé l'annulation ». A ce stade de la procédure, le Conseil ne peut préjuger qu'en cas d'annulation dans la présente cause, la partie défenderesse ne rendra pas de décision dans un bref délai et qu'elle ne respectera pas les enseignements de l'arrêt de la CJUE.

Enfin, le Conseil d'État a récemment jugé, dans une ordonnance aux motifs desquels se rallie le Conseil, que “[l'article 34.5. de la [directive 2016/801] ne prévoit pas que le recours qu'il vise, doit permettre au juge de réformer la décision attaquée et de prononcer une astreinte et qu'un pouvoir d'annulation n'est pas suffisant”. A toutes fins utiles et à titre plus que surabondant, le Conseil observe qu'il y relève aussi que le raisonnement, tenu par la Cour de justice de l'Union européenne dans l'arrêt C-556/17(ECLI:EU:C:2019:626), ne prévaut pas dans la présente affaire. En effet, “le raisonnement de la Cour dans cet arrêt n'est pas lié à la seule accumulation de décisions juridictionnelles non respectées par l'Etat membre et à l'effectivité du recours mais à la circonstance que le juge national avait constaté que le demandeur devait se voir reconnaître la protection internationale.” (voir C.E., ordonnance rendue en procédure d'admissibilité des recours en cassation, 28 mai 2024, n°15.857).

Au de ce qui précède, le Conseil ne saurait accueillir favorablement la demande que la partie requérante formule en ce sens de sa requête.

5. Défaut de la partie défenderesse.

N'étant ni présente ni représentée à l'audience du 22 janvier 2025, la partie défenderesse, dûment convoquée, est censée acquiescer au recours, en application de l'article 39/59, § 2, de la loi du 15 décembre 1980.

Cet acquiescement présumé ne peut toutefois signifier que le Conseil devrait annuler la décision attaquée, même s'il ressort de la requête que les conditions légales mises à l'annulation ne sont pas réunies (cfr. dans le même sens, RvSt, n°140.504 du 14 février 2005 et RvSt., n°166.003 du 18 décembre 2006).

Dans le cadre de son contrôle de légalité, le Conseil doit en effet vérifier si l'autorité administrative dont émane la décision attaquée n'a pas violé des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité ou commis un excès ou détournement de pouvoir. Le Conseil estime devoir procéder à ce contrôle en l'espèce, malgré le défaut de la partie défenderesse à l'audience.

3. Examen du moyen d'annulation.

3.1. La partie requérante prend un moyen unique tiré de la violation des articles 61/1/3, 61/1/5 et 62 §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), ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

Reproduisant la motivation de la décision attaquée, la partie requérante soutient que « le refus n'a aucun fondement ni factuel, ni légal... a fortiori pas dans l'article 61/1/3 de la loi (arrêts 290332, 302158, 302721, 302611, 303105, 303304, 303305, 313271 et 313273...), de sorte qu'il méconnaît l'ensemble des dispositions visées au moyen ».

3.2.1. Sur le moyen unique, ainsi circonscrit, le Conseil rappelle que l'article 61/1 de la loi du 15 décembre 1980 dispose que :

« § 1er. Selon le lieu où la demande a été introduite, le bourgmestre ou son délégué ou le poste diplomatique ou consulaire vérifie si tous les documents prévus à l'article 60, § 3, sont fournis. Le cas échéant, un accusé de réception de la demande, dont le modèle est déterminé par le Roi, est délivré au ressortissant d'un pays tiers.

§ 2. Si tous les documents requis n'ont pas été fournis, l'autorité auprès de laquelle la demande a été introduite informe par écrit le ressortissant de pays tiers des documents qu'il doit encore fournir.

Le ressortissant d'un pays tiers dispose d'un délai de trente jours à compter de la notification visée à l'alinéa 1er pour compléter sa demande. Si la demande a été introduite sur la base de l'article 60, § 2, ces documents complémentaires doivent en tout cas être fournis avant l'expiration de la durée de validité de son permis ou de son autorisation de séjour, même si le délai de trente jours n'est pas encore écoulé au moment de l'expiration du permis ou de l'autorisation de séjour.

S'il fournit les documents requis dans le délai prévu, l'autorité auprès de laquelle la demande a été introduite lui délivre un accusé de réception de sa demande, tel que visé au paragraphe 1er.

[...]

§ 4. Le ministre ou son délégué peut déclarer la demande irrecevable si les documents manquants n'étaient pas fournis dans le délai mentionné au paragraphe 2, alinéa 2.

Le Roi fixe le modèle de la décision d'irrecevabilité. »

Le Conseil rappelle que l'obligation de motivation formelle qui pèse sur l'autorité administrative n'implique nullement la réfutation détaillée de tous les arguments avancés par la partie requérante mais seulement l'obligation de l'informer 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 de l'intéressé(e). Pour satisfaire à l'obligation de motivation formelle des actes administratifs, une décision doit faire apparaître de façon claire et non équivoque le raisonnement de son auteur de manière à permettre à la partie requérante de connaître les justifications de la mesure prise et à la juridiction compétente d'exercer son contrôle.

Le Conseil rappelle encore que la motivation par référence est admise sous réserve du respect de trois conditions: « Première condition: le document [...] auquel se réfère l'acte administratif doit être lui-même pourvu d'une motivation adéquate au sens de l'article 3 de la loi du 29 juillet 1991 [...]. Deuxième condition: le contenu du document auquel il est fait référence doit être connu du destinataire de l'acte administratif [...]. Tel est le cas lorsque ce document est annexé à l'acte pour faire corps avec lui [...], ou encore lorsque le contenu du document est reproduit, fut-ce par extraits, ou résumé dans l'acte administratif [...]. Si le document auquel l'acte se réfère est inconnu du destinataire, la motivation par référence n'est pas admissible [...]. Une précision d'importance doit être apportée. La connaissance du document auquel l'acte se réfère doit être au moins simultanée à la connaissance de l'acte lui-même. Elle peut être antérieure [...] mais elle ne peut en principe être postérieure [...]. Un objectif essentiel de la loi est, en effet, d'informer l'administré sur les motifs de l'acte en vue de lui permettre d'examiner en connaissance de cause l'opportunité d'introduire un recours. Enfin, troisième et dernière condition: il doit apparaître sans conteste et sans ambiguïté que l'auteur de l'acte administratif, exerçant son pouvoir d'appréciation, a fait sienne la position adoptée dans le document auquel il se réfère » (X. DELGRANGE et B. LOMBAERT, « La loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation des actes administratifs : Questions d'actualités », in La motivation formelle des actes administratifs, Bruxelles, La Bibliothèque de Droit Administratif, Ed. La Charte, 2005, p. 44-45, n°50).

Enfin, le Conseil souligne 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 établi des faits qui ne ressortent pas du dossier administratif et si elle a donné desdits faits, dans la motivation tant matérielle que formelle de sa décision, une interprétation qui ne procède pas d'une erreur manifeste d'appréciation (dans le même sens : C.E., 6 juillet 2005, n°147.344).

Le devoir de minutie résulte des principes de bonne administration. Il oblige l'autorité, avant de statuer, à récolter les renseignements nécessaires à la prise de sa décision et à les examiner soigneusement afin de statuer en pleine connaissance de cause. Un moyen peut être pris de la violation du devoir de minutie de telle sorte que le Conseil du contentieux des étrangers ne devait pas déclarer irrecevable le grief pris de la méconnaissance de ce devoir (CE, n° 247.309 du 13 mars 2020).

3.2.2. En l'espèce, le Conseil observe que l'acte attaqué est fondé sur la motivation suivante :

« *Motivation*

Références légales:

Art. 58 de la loi du 15/12/1980

Limitations :

Pour le ministre :

[L.E.]

Attaché ».

Force est de constater que la décision attaquée, telle qu'elle a été notifiée à la requérante, ne contient aucune motivation permettant à la requérante de comprendre les raisons pour lesquelles sa demande de visa est refusée.

3.2.3. Surabondamment, le Conseil observe, à la lecture attentive du dossier administratif, que le « *Formulaire de décision Visa étudiant* » révèle que la partie défenderesse aurait entendu fonder sa décision de refus de la demande de visa de la requérante sur les motifs suivants :

« [...]

Commentaire: Après l'examen de l'ensemble des pièces constituant le dossier de demande de visa pour études, il apparaît que l'attestation d'admission produite par l'intéressée à l'appui de sa demande d'autorisation de séjour provisoire en qualité d'étudiante ne peut être prise en considération, étant donné que les inscriptions auprès de l'établissement qui a délivré ladite attestation sont clôturées depuis le 30.09.2024. L'intéressée ne pourra donc être valablement inscrite aux études choisies. Dès lors, cette demande étant sans objet, la décision a été prise sur base de cette seule constatation.

[...]

Motivation Références légales: Art. 58 de la loi du 15/12/1980 ».

A toutes fins utiles, le Conseil souligne que, même à considérer ces motifs comme fondant la décision attaquée, la seule référence à l'article 58 de la loi du 15 décembre 1980 ne peut suffire à fonder légalement une telle décision dans la mesure où cette disposition ne contient qu'une série de définitions portant sur les notions d'étudiant, d'études à temps plein, d'établissement d'enseignement supérieur, etc... mais ne précise pas les raisons pour lesquelles une demande de visa peut être refusée ou déclarer sans objet. La décision n'est donc, en tout état de cause, pas fondée sur une base légale adéquate.

De plus, en ce que la partie défenderesse estime « *l'attestation d'admission produite par l'intéressée à l'appui de sa demande d'autorisation de séjour provisoire en qualité d'étudiante ne peut être prise en considération* » en ce que « *les inscriptions auprès de l'établissement qui a délivré ladite attestation sont clôturées depuis le 30.09.2024* » et que « *L'intéressée ne pourra donc être valablement inscrite aux études choisies* », le Conseil observe que, lors de l'introduction de sa demande de visa en date du 2 août 2024, la requérante a déposé, conformément à l'article 60 §3, 3° de la loi du 15 décembre 1980, une attestation d'admission en cours de validité. Dans cette perspective, le Conseil ne peut que constater que le dépassement de la date à laquelle l'établissement clôture les inscriptions n'est pas imputable à la partie requérante, laquelle n'a pas manqué de diligence en introduisant sa demande à temps.

Par ailleurs, le Conseil s'interroge également sur le fondement légal d'une décision déclarant la demande de visa de la requérante « *sans objet* » pour cette raison. En effet, à supposer que la partie défenderesse considère de la sorte que ce document doit être écarté voire considéré comme n'ayant jamais été versé, il s'impose de rappeler que l'article 61/1, §4 de la loi du 15 décembre 1980, reproduit ci-dessus, prévoit que « *Le ministre ou son délégué peut déclarer la demande irrecevable si les documents manquants n'étaient pas fournis dans le délai mentionné au paragraphe 2, alinéa 2* » (le Conseil souligne) et non déclarer une telle demande sans objet.

En conclusion, l'acte attaqué n'apparaît, en toute hypothèse, pas être correctement fondé en droit.

Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que le moyen unique, tel que circonscrit ci-dessus, est fondé et que l'absence de motivation suffit à justifier l'annulation de la décision querellée.

4. Débats succincts

4.1. 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.

4.2. 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 de visa étudiant, pris le 25 octobre 2024, est annulé.

Article 2

La demande de suspension est sans objet.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le trente janvier deux mille vingt-cinq par :

N. CHAUDHRY, présidente f.f., juge au contentieux des étrangers,

E. TREFOIS, greffière.

La greffière, La présidente,

E. TREFOIS N. CHAUDHRY