

Arrêt

n° 330 332 du 24 juillet 2025
dans l'affaire X I

En cause : X

Ayant élu domicile : au cabinet de Maître A. MANZANZA MANZOA
Avenue de Selliers de Moranville 84
1082 BRUXELLES

contre:

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

LE PRÉSIDENT F.F. DE LA 1ère CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 15 février 2025, par X, qui déclare être de nationalité congolaise (R.D.C.), tendant à la suspension et l'annulation de la décision de refus de visa, prise le 14 janvier 2025.

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

Vu l'ordonnance portant détermination du droit de rôle du 21 février 2025 avec la référence 125664.

Vu la note d'observations et le dossier administratif.

Vu l'ordonnance du 4 juin 2025 convoquant les parties à l'audience du 26 juin 2025.

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

Entendu, en leurs observations, Me M. KIWAKANA *loco* Me A. MANZANZA MANZOA, avocat, qui comparaît pour la partie requérante, et Me I. SCHIPPERS, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse.

APRES EN AVOIR DELIBERE, REND L'ARRET SUIVANT :

1. Faits pertinents de la cause.

1.1. La partie requérante, de nationalité congolaise (RDC), introduit une demande de visa court séjour le 5 juin 2024. La partie défenderesse refuse cette demande au motif que la partie requérante fait l'objet d'un signalement aux fins de non admission dans le système d'information Schengen (SIS) par la France jusqu'au 30 avril 2029. La partie requérante n'introduit pas de recours contre cette décision.

1.2. Le 31 décembre 2024, la partie requérante introduit une nouvelle demande de visa court séjour.

1.3. Le 13 janvier 2025, la partie défenderesse prend une décision de refus. Cette décision 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

- (6) Vous avez fait l'objet d'un signalement aux fins de non-admission dans le système d'information Schengen (SIS) par (mentionner l'État membre)

Le requérant est signalé aux fins de non-admission dans l'espace Schengen par la France jusqu'au 30/04/2029.»

2. Question préalable.

2.1. Dans sa note d'observations, la partie défenderesse soutient que le recours est irrecevable et ce, dans les termes suivants :

« La partie adverse entend rappeler que selon l'article 39/56 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers,

Les recours visés à l'article 39/2 peuvent être portés devant le Conseil par l'étranger justifiant d'une lésion ou d'un intérêt.

Votre Conseil a ainsi rappelé que

pour être recevable à introduire un recours en annulation, la partie requérante doit justifier d'un intérêt à agir, lequel doit être personnel, direct, certain, actuel et légitime.

Tel n'est cependant pas le cas en l'espèce.

En effet, il ressort du dossier administratif que le but du voyage était de participer à une série d'ateliers du 13 au 17 janvier 2025, dates pour lesquelles l'intéressé avait reçu l'autorisation du Gouverneur de Kinshasa de se rendre en Allemagne et qu'elle avait fourni une réservation de billet d'avion du 10 au 18 janvier 2025 et une assurance voyage valable du 11 au 19 janvier 2025.

Or, ces dates sont dépassées si bien que la partie requérante ne pourrait plus participer auxdits ateliers qui sont terminés et que les documents précités ne sont plus valables.

Votre Conseil ne pourra donc que constater que la partie requérante n'a pas un intérêt actuel à son recours. »

2.2. Lors de l'audience du 26 juin 2025, interrogée quant à l'intérêt actuel au recours, dès lors que la demande de visa concernait la période du 13 au 17 janvier 2025, laquelle est dépassée, la partie requérante déclare conserver un intérêt au recours car elle estime que, si elle souhaite revenir en Belgique ou dans l'espace Schengen pour d'autres motifs ultérieurement, elle se verra opposer cette décision. Elle précise que le refus de visa est basé sur un signalement en France, qu'une demande de désignation a été adressée à la France et est toujours en cours d'examen.

La partie défenderesse fait valoir que c'est la décision de non admission par la France qui lui serait réopposée et non la décision attaquée.

Interrogée quant à ce, la partie requérante précise qu'elle va constamment se heurter à la décision attaquée au vu du signalement.

La partie défenderesse indique qu'elle estime que la question de l'intérêt au recours relève du fait que la période concernée par la demande de visa est dépassée et rappelle que le Conseil doit examiner l'intérêt à agir au moment où il statue. Elle fait valoir que la partie requérante n'a aucun avantage à tirer de l'examen de son recours étant donné qu'elle fait l'objet d'une décision de non admission par la France et que la période concernée par la demande de visa est dépassée. Elle estime que l'intérêt invoqué par la partie requérante est purement hypothétique, dans la mesure où la partie défenderesse devra de toute façon examiner si les conditions sont remplies, si une nouvelle demande ultérieure devait être introduite par la partie requérante.

2.3. Le Conseil rappelle que le Conseil d'Etat 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 »* (C.E., ordonnance rendue en procédure d'admissibilité des recours en cassation n°12.781, du 4 avril 2018).

Par ailleurs, le motif de refus figurant dans l'acte attaqué pourrait être opposé à la partie requérante dans le cadre d'une demande éventuelle de visa ultérieure alors qu'elle produirait des pièces similaires.

Elle justifie donc d'un intérêt actuel à son recours.

L'exception d'irrecevabilité soulevée ne peut donc être retenue.

3. Exposé des moyens d'annulation.

Remarque préalable : ci-après, sauf indication contraire, reproduction littérale des termes de la requête, à l'exception, en principe, des mises en caractères gras et soulignements opérés par la partie requérante.

3.1.1. La partie requérante prend un **premier moyen** de la violation « *des formalités substantielles, prescrites à peine de nullité de l'excès et du détournement de pouvoir, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs, notamment en ses articles 1 à 3, de la violation de la loi du 15 décembre 1980, notamment en ses articles 58 et 59, de la violation de l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de la violation du principe de bonne administration, des principes de sécurité juridique et de légitime confiance et du principe selon lequel l'autorité est tenue de statuer en tenant compte de tous les éléments de la cause, de l'erreur manifeste d'appréciation* ».

3.1.2. Elle mentionne les considérants 28, 29 et 32, vi) du code des visas.

La partie requérante déclare ne pas être un danger pour l'ordre public français ou belge et qu'elle a quitté la France depuis janvier 2024. Elle affirme avoir découvert par ce refus de visa qu'elle aurait « *un refus d'accès aux frontières* ».

Elle reproche à la partie défenderesse de ne pas avoir fait d'analyse sérieuse de sa demande. Elle déclare que l'application de l'article 32, §1, sous a), vi), du code des visas suppose une évaluation des risques par les autorités compétentes (prévue à l'article 21 du code des visas) et qu'« *une certitude absolue concernant l'existence d'une véritable menace n'est pas nécessaire ou de l'existence d'indices sérieux de dangerosité du requérant* ».

Elle fait ensuite référence à l'affaire Koushkaki dans laquelle la Cour de Justice de l'Union Européenne « *a mis en exergue la large marge d'appréciation dont dispensent les autorités nationales pour déterminer l'éligibilité d'un individu à obtenir un visa. Il ressort de cet arrêt qu'il revient aux autorités d'apprécier la situation individuelle d'un demandeur de visa, en vue de déterminer si sa demande ne se heurte pas à un motif de refus, implique des évaluations complexes fondées, notamment, sur la personnalité de ce demandeur, sur son insertion dans le pays où il réside, sur la situation politique, sociale et économique de ce dernier, ainsi que sur la menace éventuelle que constituerait la venue de ce demandeur pour l'ordre public, la sécurité intérieure, la santé publique ou les relations internationales de l'un des États membres. Selon la Cour, de telles évaluations complexes impliquent l'élaboration de pronostics sur le comportement prévisible dudit demandeur et doivent notamment reposer sur une connaissance étendue du pays de résidence de ce dernier, ainsi que sur l'analyse de documents divers, dont il convient de vérifier l'authenticité et la véracité du contenu, et des déclarations du demandeur, dont la fiabilité devra être appréciée, comme le prévoit l'article 21, paragraphe 7, du code des visas ; (...)* ».

La partie requérante constate dans le cas d'espèce, qu'aucun élément de dangerosité n'a été apporté pour justifier le refus de visa, qu'il n'est pas fait mention d'un crime qu'elle aurait commis mais seulement d'une interdiction d'entrée. Cette seule mention, ne peut, selon la partie requérante, justifier son caractère menaçant.

Elle constate également qu'il n'y a eu aucune analyse de sa situation personnelle en tant que bourgmestre de la commune de N., ni de son profil, ni des différentes invitations reçues de la commune jumelée à la sienne.

Elle dénonce, pour ces raisons, une mauvaise application des articles 28, 29 et 32 du code des visas et une violation de la loi sur la motivation des actes administratifs.

3.2.1. La partie requérante prend un **second moyen** de la violation de l'article 8 de la CEDH.

3.2.2. Elle expose des considérations théoriques et déplore, en l'espèce, qu'il n'a pas été tenu compte des nombreux voyages déjà effectués, de son poste de bourgmestre de la commune de N. et des accords entre sa commune et plusieurs communes avec lesquelles sa commune est jumelée. Elle souligne que le refus de visa l'empêche d'exercer sa mission à l'international et de respecter les protocoles d'amitié avec les communes jumelées à la sienne. Elle reproche à la partie défenderesse de ne pas avoir repris ces éléments dans la décision attaquée.

Elle dénonce une décision « succincte », « signalisation en France et interdiction d'entrée jusqu'en 2029 ».

Après quelques considérations théoriques sur l'article 8 de la CEDH, la partie requérante souligne en particulier que

« *[[Les Etats ont l'obligation négative de ne pas éloigner un étranger, qu'il soit en séjour régulier ou non s'il existe un risque sérieux de violation de sa vie privée ;*

La mesure d'éloignement ou de maintien ou de refus d'un visa d'un étranger relève donc du champ d'application de l'article 8 de la CEDH. En décidant de refuser l'accès au territoire à un étranger en situation irrégulière de séjour en vue de l'expulser, un Etat peut violer l'obligation négative lui incombant de ne pas porter atteinte à la vie privée et familiale de l'intéressé. Attendu que l'état l'article 8 de la Convention ne protège pas seulement les relations familiales sensu stricto qui seraient affectées par la mesure d'éloignement mais également les « relations personnelles, sociales et économiques qui sont constitutives de la vie privée de tout être humain »

(...)

Par conséquent, dès que l'existence d'une vie privée et/ou familiale est avérée, l'ingérence se déduit de la mesure de refus de visa. Le fondement légal ainsi que l'objectif légitime, à savoir la défense de l'ordre public, ne pose généralement pas de problème. Les autorités doivent alors opérer une mise en balance des intérêts publics et privés en présence, intérêts en tension du fait de l'objectif légitime qu'ont les Etats de contrôler l'éloignement des étrangers « en vertu d'un principe de droit international bien établi » et la protection effective des droits fondamentaux.

-Application dans le cas d'espèce, le requérant voyage dans l'espace Schengen depuis de nombreuses années et il a obtenu des visa C pour la France ainsi il est connu de l'administration européenne et du système VIS ;

Etant donné qu'il vient en France et dans l'espace Schengen depuis de nombreuses années pour des raisons de travail ; qu'il avait droit à une analyse sérieuse de sa situation, avant le refus de son visa

Contrairement aux écrits et à l'analyse de la partie adverse, la requérante a une vie privée et familiale effective en Belgique ;Il est démontré à suffisance par les éléments du dossier que le requérant a une vie sociale et Familiale dans l'espace Schengen, en raison de son travail; La partie adverse lui ayant accordés plusieurs visas successifs ;

Dans l'arrêt précité du CCE du 16 octobre 2016 ;

La décision De refus de visa doit être examinée sous le respect de l'effectivité d'assurer le droit au respect de la vie privée et familiale en procédant à une évaluation de l'impact de l'éloignement sur la vie privée et familiale du requérant ;

Il était du devoir des autorités belges de constater la réalité de la vie privée du requérant

Ainsi que la Grande Chambre de la Cour EDH l'a rappelé à la Belgique dans l'affaire Paposhvili.

(...)

Partant, il apparaît, prima facie, que la partie défenderesse n'a pas adopté une motivation adéquate au regard de l'article 8 CEDH en ne prenant pas en compte la réalité de la vie privée de la requérante ; ».

4. Discussion.

4.1.1. Le Conseil observe que l'acte attaqué a été pris en application de l'article 32 du code des visas, lequel précise :

« 1. Sans préjudice de l'article 25, paragraphe 1, le visa est refusé:

a) si le demandeur:

[...]

v) fait l'objet d'un signalement diffusé dans le SIS aux fins d'un refus d'admission.

[...] ».

4.1.2. Le Conseil rappelle ensuite qu'il est de jurisprudence administrative constante que si l'obligation de motivation formelle qui pèse sur l'autorité n'implique nullement la réfutation détaillée de tous les arguments avancés par la partie requérante, elle comporte, néanmoins, l'obligation d'informer la partie requérante des raisons qui ont déterminé l'acte attaqué et ce, aux termes d'une motivation qui réponde, fut-ce de façon implicite mais certaine, aux arguments essentiels de l'intéressé. Cette même jurisprudence enseigne également que 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 celle-ci se fonde, en faisant apparaître de façon claire et non équivoque le raisonnement de son auteur, afin de permettre au destinataire de la décision, le cas échéant, de pouvoir la contester dans le cadre d'un recours et à la juridiction compétente, d'exercer son contrôle à ce sujet. Sur ce dernier point, le Conseil ajoute que, dans le cadre du contrôle de légalité qu'il est amené à exercer, il n'est pas compétent pour substituer son appréciation à celle de l'autorité administrative qui a pris la décision attaquée. Ce contrôle doit se limiter à vérifier si cette autorité n'a pas tenu pour établis des faits qui ne ressortent pas du dossier administratif et si elle a donné desdits faits, dans la motivation tant matérielle que formelle de sa décision, une interprétation qui ne procède pas d'une erreur manifeste d'appréciation dans le cadre de l'application des dispositions applicables.

4.2.1. Sur le **premier moyen**, le Conseil constate que la décision attaquée est motivée en droit et en fait. Ainsi, la partie défenderesse mentionne comme « *références légales* », 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 (ci-après : code des visas). Elle précise ensuite le motif sur lequel se fonde sa décision de refus, à savoir : « *Vous avez fait l'objet d'un signalement aux fins de non-admission dans le système d'information Schengen (SIS) par (mentionner l'État membre)* ». Ce motif correspond au point 1.a) v) de l'article 32 du code des visas. S'agissant des faits, la partie défenderesse relève que « *Le requérant est signalé aux fins de non-admission dans l'espace Schengen par la France jusqu'au 30/04/2029* ». Cette motivation se vérifie au dossier administratif et n'est pas contestée utilement par la partie requérante.

En termes de recours, cette dernière critique la motivation comme si celle-ci était fondée sur le point 1.a) vi) du code des visas puisqu'elle tend à démontrer qu'elle ne constitue pas une menace pour l'ordre public et qu'aucun élément de dangerosité n'a été apporté la concernant. Or, la décision attaquée n'est pas fondée sur le motif repris au point 1.a) vi) lequel prévoit qu'« *est considéré comme constituant une menace pour l'ordre public, la sécurité intérieure ou la santé publique, au sens de l'article 2, point 19, du code frontières Schengen, ou pour les relations internationales de l'un des États membres, et, en particulier, qu'il a fait l'objet, pour ces mêmes motifs, d'un signalement dans les bases de données nationales des États membres aux fins de non-admission* ».

La circonstance que la partie défenderesse ait indiqué que son motif, à savoir le fait que la partie requérante ait fait l'objet d'un signalement SIS, est repris au point 6 du code des visas et non au point 5 constitue une erreur matérielle qui n'entache nullement la légalité de l'acte attaqué. La motivation de la partie défenderesse est suffisante et adéquate pour permettre à la partie requérante de comprendre que le refus se fonde (uniquement) sur le fait qu'elle est signalée aux fins de non-admission dans l'espace Schengen par la France jusqu'au 30 avril 2029 puisque cela est clairement indiqué dans la décision attaquée. A aucun moment, la partie défenderesse ne mentionne que la partie requérante est considérée comme constituant une menace pour l'ordre public.

4.2.2. La partie requérante ne conteste pas valablement le fait qu'elle fasse l'objet d'un signalement aux fins de non-admission dans le système SIS. Le fait qu'elle aurait découvert, par le refus de visa attaqué, qu'elle aurait « *un refus d'accès aux frontières* » n'est pas de nature à annihiler le signalement SIS qui fonde l'acte attaqué.

4.2.3. Il ressort des éléments repris ci-dessus que la partie défenderesse a pris en considération la situation personnelle de la partie requérante en relevant que celle-ci fait est signalée aux fins de non-admission dans l'espace Schengen par la France jusqu'au 30 avril 2029. Contrairement à ce que semble penser la partie requérante, la partie défenderesse n'avait pas à prendre en considération le fait qu'elle est bourgmestre de la commune de N., ni des différentes invitations qu'elle a reçues auprès de communes jumelées à la sienne puisque cela ne modifie en rien le fait qu'elle est signalée aux fins de non-admission.

4.2.4. Quant au grief selon lequel la partie défenderesse aurait fait une mauvaise application des articles 28 et 29 du code des visas, le Conseil constate que la partie requérante n'explique pas en quoi précisément ces dispositions seraient violées en l'espèce. Le Conseil relève également que les dispositions précitées concernent la vignette-visa. Or, aucune vignette-visa n'a été imprimée, apposée, ni annulée en l'occurrence puisque la partie requérante a fait l'objet d'une décision de refus de visa.

4.3. Sur le **second moyen**, s'agissant de la violation alléguée de l'article 8 de la CEDH, le Conseil rappelle que lorsqu'un risque de violation du droit au respect de la vie privée et/ou familiale est invoqué, il examine d'abord s'il existe une vie privée et/ou familiale au sens de la CEDH, avant d'examiner s'il y est porté atteinte par l'acte attaqué. Quant à l'appréciation de l'existence ou non d'une vie privée et/ou familiale, le Conseil doit se placer au moment où l'acte attaqué a été pris.

L'article 8 de la CEDH ne définit pas la notion de vie familiale ni la notion de vie privée. Les deux notions sont des notions autonomes, qui doivent être interprétées indépendamment du droit national. En ce qui concerne l'existence d'une vie familiale, il convient tout d'abord de vérifier s'il est question d'une famille. Ensuite, il doit apparaître, dans les faits, que le lien personnel entre les membres de cette famille est suffisamment étroit. La notion de vie privée n'est pas non plus définie par l'article 8 de la CEDH. La Cour EDH souligne que la notion de vie privée est un terme large et qu'il n'est pas possible ni nécessaire d'en donner une définition exhaustive. L'existence d'une vie familiale ou d'une vie privée, ou des deux, s'apprécie en fait.

En l'espèce, la partie requérante déclare, en termes de recours, avoir une vie privée et familiale effective en Belgique. Elle ajoute qu'il est démontré à suffisance, par les éléments du dossier, qu'elle a une vie sociale et familiale dans l'espace Schengen en raison de son travail. Ces déclarations générales et non étayées ne sont toutefois pas suffisantes pour établir l'existence d'une vie familiale et/ou privée en Belgique. Dans le cadre de sa demande de visa, la partie requérante n'a invoqué aucun élément relatif à une vie familiale et privée en Belgique. Par ailleurs, le seul fait d'avoir déjà voyagé dans le cadre de son travail, dans l'espace Schengen, ne peut suffire à établir l'existence d'une vie familiale et/ou privée au sens de l'article 8 de la CEDH. La violation de cette disposition n'est donc pas établie.

4.4. Les moyens ne sont pas fondés.

5. Débats succincts.

5.1. 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.

5.2. 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.

6. Dépens.

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

