

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. PAOLO Mengozzi
présentées le 11 avril 2013 (1)

Affaire C-84/12

Rahmanian Koushkaki
contre
Bundesrepublik Deutschland

[demande de décision préjudicielle formée par le Verwaltungsgericht Berlin (Allemagne)]

«Espace de liberté, de sécurité et de justice – Procédure de délivrance des visas – Droit d'un demandeur de visa remplissant les conditions d'entrée de se voir délivrer un visa – Évaluation du risque d'immigration illégale – Marge d'appréciation des États membres concernés»

1. Douze millions de visas de court séjour ont été délivrés en 2011 par les États membres qui délivrent des visas dits «Schengen» (2). C'est dire l'importance que revêt, pour l'Union européenne en général et pour l'espace Schengen en particulier, le régime juridique qui encadre la délivrance de ces visas Schengen. Le présent renvoi préjudiciel offre aujourd'hui à la Cour une occasion de préciser ce régime tel qu'il découle du règlement (CE) n° 810/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 13 juillet 2009, établissant un code communautaire des visas (code des visas) (3).

I – Le cadre juridique

A – Le droit de l'Union

1. Le règlement (CE) n° 539/2001

2. Aux termes de l'article 1^{er}, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 539/2001 du Conseil, du 15 mars 2001, fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation (4), «[l]es ressortissants des pays tiers figurant sur la liste de l'annexe I doivent être munis d'un visa lors du franchissement des frontières extérieures des États membres».

3. Il résulte de l'annexe I du règlement n° 539/2001 que la République islamique d'Iran figure dans la liste des pays tiers dont les ressortissants doivent être munis d'un visa pour franchir les frontières extérieures d'un État membre.

2. Le code frontières Schengen

4. Le règlement (CE) n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 15 mars 2006, établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen) (5), établit les règles applicables au contrôle aux frontières des personnes franchissant les frontières extérieures des États membres de l'Union.

5. L'article 5 du code frontières Schengen, relatif aux conditions d'entrée pour les ressortissants de pays tiers, est rédigé comme suit:

«1. Pour un séjour n'excédant pas trois mois sur une période de six mois, les conditions d'entrée pour les ressortissants de pays tiers sont les suivantes:

a) être en possession d'un document ou de documents de voyage en cours de validité permettant le franchissement de la frontière;

[...]

c) justifier l'objet et les conditions du séjour envisagé, et disposer des moyens de subsistance suffisants, tant pour la durée du séjour envisagé que pour le retour dans le pays d'origine ou le transit vers un pays tiers dans lequel leur admission est garantie, ou être en mesure d'acquiescer légalement ces moyens;

d) ne pas être signalé aux fins de non-admission dans le [système d'information Schengen (SIS)];

e) ne pas être considéré comme constituant une menace pour l'ordre public, la sécurité intérieure, la santé publique ou les relations internationales de l'un des États membres et, en particulier, ne pas avoir fait l'objet d'un signalement aux fins de non-admission dans les bases de données nationales des États membres pour ces mêmes motifs.

[...]»

3. Le code des visas

6. Le considérant 6 du code des visas affirme que «[l]e traitement des demandes de visa devrait s'effectuer d'une manière professionnelle, respectueuse des demandeurs et proportionnée aux objectifs poursuivis».

7. Le considérant 18 du code des visas prévoit qu'«[u]ne coopération locale au titre de Schengen est indispensable à l'application harmonisée de la politique commune des visas et à une appréciation correcte des risques migratoires et/ou pour la sécurité. Compte tenu des différences que peuvent présenter les situations locales, l'application pratique de certaines dispositions législatives devrait être évaluée par les représentations diplomatiques et consulaires des États membres dans chaque ressort territorial, afin d'assurer une application harmonisée des dispositions législatives en vue d'éviter le 'visa shopping' ainsi qu'un traitement inégal des demandeurs de visa».

8. Le considérant 29 du code des visas énonce que «[l]e présent règlement respecte les droits fondamentaux et observe les principes reconnus par la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du Conseil de l'Europe et par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne».

9. L'article 1^{er}, paragraphes 1 et 2, du code des visas est libellé comme suit:

«1. Le présent règlement fixe les procédures et conditions de délivrance des visas pour les transits ou les séjours prévus sur le territoire des États membres d'une durée maximale de trois mois sur une période de six mois.

2. Le présent règlement s'applique à tout ressortissant de pays tiers, qui doit être muni d'un visa lors du franchissement des frontières extérieures des États membres conformément au règlement [n° 539/2001], sans préjudice:

- a) du droit à la libre circulation dont jouissent les ressortissants de pays tiers qui sont membres de la famille d'un citoyen de l'Union;
- b) des droits équivalents conférés aux ressortissants de pays tiers et aux membres de leur famille qui, en vertu des accords conclus entre la Communauté et ses États membres, d'une part, et ces pays tiers, d'autre part, jouissent d'un droit à la libre circulation équivalent à celui des citoyens de l'Union et des membres de leur famille.»

10. L'article 21 du code des visas porte sur la vérification des conditions d'entrée et l'évaluation des risques. Il est rédigé comme suit:

«1. Lors de l'examen d'une demande de visa uniforme, le respect par le demandeur des conditions d'entrée énoncées à l'article 5, paragraphe 1, points a), c), d) et e), du code frontières Schengen est vérifié et une attention particulière est accordée à l'évaluation du risque d'immigration illégale ou du risque pour la sécurité des États membres que présenterait le demandeur ainsi qu'à sa volonté de quitter le territoire des États membres avant la date d'expiration du visa demandé.

[...]

3. Lorsqu'il contrôle si le demandeur remplit les conditions d'entrée, le consulat vérifie:

- a) que le document de voyage présenté n'est pas faux ou falsifié;
- b) la justification de l'objet et des conditions du séjour envisagé fournie par le demandeur et si celui-ci dispose de moyens de subsistance suffisants, tant pour la durée du séjour envisagé que pour le retour dans son pays d'origine ou de résidence ou pour le transit vers un pays tiers dans lequel son admission est garantie, ou s'il est en mesure d'acquérir légalement ces moyens;
- c) si le demandeur n'a pas fait l'objet d'un signalement dans le [SIS] aux fins de non-admission;
- d) que le demandeur n'est pas 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 n'a pas fait l'objet, pour ces mêmes motifs, d'un signalement dans les bases de données nationales des États membres aux fins de non-admission;
- e) le cas échéant, que le demandeur dispose d'une assurance maladie en voyage adéquate et valide.

[...]»

11. L'article 32 du code des visas précise les conditions dans lesquelles un visa est refusé. Il énonce:

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

a) si le demandeur:

- i) présente un document de voyage faux ou falsifié,
- ii) ne fournit pas de justification quant à l'objet et aux conditions du séjour envisagé,
- iii) ne fournit pas la preuve qu'il dispose de moyens de subsistance suffisants, tant pour la durée du séjour envisagé que pour le retour dans son pays d'origine ou de résidence [...]
- iv) a déjà séjourné sur le territoire des États membres pendant trois mois au cours de la période de six mois en cours [...]
- v) fait l'objet d'un signalement diffusé dans le SIS aux fins d'un refus d'admission,
- vi) 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, [...] 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, ou
- vii) s'il y a lieu, n'apporte pas la preuve qu'il dispose d'une assurance maladie en voyage adéquate et valide;

ou

b) s'il existe des doutes raisonnables sur l'authenticité des documents justificatifs présentés par le demandeur ou sur la véracité de leur contenu, sur la fiabilité des déclarations effectuées par le demandeur ou sur sa volonté de quitter le territoire des États membres avant l'expiration du visa demandé.

2. La décision de refus et ses motivations sont communiquées au demandeur au moyen du formulaire type figurant à l'annexe VI.

3. Les demandeurs qui ont fait l'objet d'une décision de refus de visa peuvent former un recours contre cette décision. Ces recours sont intentés contre l'État membre qui a pris la décision finale sur la demande, conformément à la législation nationale de cet État membre. Les États membres fournissent aux demandeurs les informations relatives aux voies de recours, comme indiqué à l'annexe VI.

[...]»

B – *Le droit allemand*

12. L'article 6 de la loi relative au séjour, à l'activité professionnelle et à l'intégration des étrangers sur le territoire fédéral [Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz) (6)] dispose:

«(1) En application du [code des visas], les visas suivants peuvent être délivrés à un étranger:

1. un visa pour les transits ou les séjours prévus sur le territoire des États Schengen d'une durée pouvant aller jusqu'à trois mois dans un délai de six mois à compter du jour de la première entrée (visa Schengen).

[...]

(2) En application du [code des visas], les visas peuvent être prolongés jusqu'à une durée maximale de trois mois dans un délai de six mois à compter du jour de la première entrée. Un visa Schengen peut être prolongé en tant que visa national pour trois autres mois dans le délai de six mois concerné pour les motifs énoncés à l'article 33 du [code des visas] pour préserver les intérêts politiques de la République fédérale d'Allemagne ou pour des motifs tirés du droit international.

[...]»

II – Le litige au principal et les questions préjudicielles

13. M. Koushkaki, le requérant au principal, est de nationalité iranienne. Le 7 novembre 2010, il a sollicité auprès de l'ambassade d'Allemagne à Téhéran (Iran) la délivrance d'un visa Schengen. À cette occasion, il a déclaré être marié, a décrit son activité professionnelle comme «free job», a évalué la durée de son séjour à 62 jours et a désigné son hôte, lequel avait rédigé une déclaration de prise en charge. M. Koushkaki était, au moment de la demande, en possession d'un document de voyage valide et d'une attestation d'assurance pour son séjour.

14. Les autorités allemandes ont rejeté cette demande au motif que le requérant au principal n'aurait pas prouvé qu'il disposait de moyens de subsistance suffisants, tant pour la durée de son séjour que pour garantir son retour en Iran.

15. Invoquant notamment son souhait de rendre visite à son frère, qui jouit du droit d'asile en Allemagne et qui ne peut donc se déplacer en Iran, le requérant au principal a formé un recours contre cette première décision, qui a abouti à la substitution à ladite décision d'une nouvelle décision de rejet en date du 5 janvier 2011 fondée, cette fois-ci, sur l'existence d'un doute prépondérant quant à la volonté de retour du demandeur. En dépit des déclarations du demandeur et des pièces justificatives produites, l'examen auquel a procédé ladite ambassade n'aurait pas fait ressortir un enracinement économique suffisant de nature à garantir la volonté de rentrer en Iran.

16. Le 8 février 2011, M. Koushkaki, qui conteste la légalité de la seconde décision de refus de l'ambassade d'Allemagne à Téhéran, a saisi la juridiction de renvoi d'un recours visant à ce que le visa demandé lui soit octroyé

17. La juridiction de renvoi fait valoir que, d'après elle, toutes les conditions d'entrée exigées par l'article 21, paragraphe 1, du code des visas, lequel renvoie à l'article 5, paragraphe 1, sous a), c), d) et e), du code frontières Schengen, seraient réunies par le requérant au principal qui dispose d'un document de voyage en cours de validité, a justifié l'objet et les conditions de son séjour en Allemagne et ne fait pas l'objet d'un signalement dans le SIS. Selon le juge a quo, les moyens nécessaires à son retour ne paraissent pas non plus faire défaut et le demandeur ne constitue pas une menace pour la sécurité intérieure, la santé publique ou les relations internationales d'un État membre.

18. Toujours d'après la juridiction de renvoi, le seul doute qui subsiste est celui de savoir si le requérant au principal représente, en raison de la forte pression migratoire en Iran invoquée, pour sa défense, par la République fédérale d'Allemagne et du risque d'immigration clandestine que ledit requérant représenterait, une menace pour l'ordre public. Pour cette raison, la juridiction de renvoi,

qui se considère habilitée à statuer sur la demande de visa du requérant au principal dans l'hypothèse où elle conclurait à l'annulation de la décision de rejet de l'ambassade d'Allemagne à Téhéran, s'interroge sur le degré de conviction qui doit naître chez le juge pour trancher la question de savoir si le demandeur de visa quittera effectivement le territoire allemand avant l'expiration de la durée de validité du visa.

19. En outre, la juridiction de renvoi s'interroge sur les conséquences juridiques qui découleraient du fait, pour le demandeur, de remplir toutes les conditions d'entrée énoncées à l'article 21 du code des visas et de ne pouvoir se voir opposer aucun des motifs de refus de visa listés par l'article 32, paragraphe 1, dudit code. La juridiction de renvoi se demande si, dans un tel cas, un droit à la délivrance d'un visa Schengen doit être reconnu dans le chef du requérant au principal.

20. Ainsi confronté à une difficulté liée à l'interprétation du droit de l'Union, le Verwaltungsgericht Berlin (Allemagne) a décidé de surseoir à statuer et, par décision de renvoi parvenue au greffe de la Cour le 17 février 2012, de saisir cette dernière, sur le fondement de l'article 267 TFUE, des trois questions préjudicielles suivantes:

- «1) L'obligation imposée par la juridiction à la défenderesse de délivrer un visa Schengen au requérant est-elle subordonnée à la condition que, afin d'acquérir la conviction visée à l'article 21, paragraphe 1, du code des visas, cette juridiction constate que le requérant a la volonté de quitter le territoire des États membres avant la date d'expiration du visa demandé ou bien suffit-il que, après l'examen visé à l'article 32, paragraphe 1, sous b), du code des visas, la juridiction n'ait pas, en raison de circonstances particulières, de doute raisonnable quant à la volonté exprimée du requérant de quitter le territoire des États membres avant l'expiration du visa demandé?
- 2) Le code des visas fonde-t-il un droit, découlant d'une compétence liée, à la délivrance d'un visa Schengen lorsque les conditions d'entrée, notamment celles visées à l'article 21, paragraphe 1, du code des visas, sont remplies et qu'il n'existe pas de motif de refuser le visa en vertu de l'article 32, paragraphe 1, du code des visas?
- 3) Le code des visas s'oppose-t-il à une disposition nationale en vertu de laquelle il peut être délivré à un étranger, conformément aux dispositions du règlement [...] n° 810/2009, un visa pour les transits ou les séjours prévus sur le territoire des États Schengen d'une durée pouvant aller jusqu'à trois mois dans un délai de six mois à compter du jour de la première entrée (visa Schengen)?»

III – La procédure devant la Cour

21. Les gouvernements allemand, belge, tchèque, danois, estonien et grec, la Confédération suisse (7) ainsi que la Commission européenne ont déposé des observations écrites devant la Cour.

22. Lors de l'audience qui s'est tenue le 29 janvier 2013, ont formulé oralement leurs observations M. Koushkaki, les gouvernements allemand, belge, tchèque, danois, estonien et polonais ainsi que la Commission.

IV – Analyse juridique

A – Remarques liminaires

23. D'emblée, il convient de formuler deux séries de remarques, l'une portant sur la rectification

du postulat de départ de la juridiction de renvoi, l'autre portant sur la nécessité de reformuler et de réorganiser les questions adressées à la Cour.

24. Ainsi, d'une part, la juridiction de renvoi considère que le seul point litigieux subsistant est celui de savoir si le requérant au principal présente un risque d'immigration illégale susceptible de constituer une menace pour l'ordre public au sens des articles 21, paragraphe 3, sous d), et 32, paragraphe 1, sous a), vi), du code des visas. Autrement dit, dans la procédure de délivrance des visas telle que régie par le code des visas, seul le risque d'immigration illégale constituant une menace pour l'ordre public devrait être pris en considération selon ladite juridiction.

25. Il ressort toutefois clairement du libellé de l'article 21, paragraphe 1, du code des visas que l'examen opéré en principe par les autorités consulaires (8) porte, d'une part, sur le respect par le demandeur des conditions d'entrée, parmi lesquelles l'absence de menace pour l'ordre public, et, d'autre part, sur l'évaluation du risque d'immigration illégale, du risque pour la sécurité intérieure des États membres et de la volonté du demandeur de quitter effectivement le territoire de l'État membre concerné avant la date d'expiration du visa demandé. Comme l'ont fait remarquer un certain nombre de parties qui sont intervenues au cours de la présente procédure préjudicielle, le risque d'immigration illégale comme le doute relatif à la volonté de quitter le territoire constituent deux critères autonomes par rapport à celui de la menace pour l'ordre public devant guider l'examen des autorités consulaires.

26. Cela étant précisé, il faut, d'autre part, noter que la première question préjudicielle est clairement formulée en ce sens que la juridiction de renvoi serait juridiquement habilitée à substituer à l'appréciation opérée par l'ambassade d'Allemagne à Téhéran sa propre appréciation du cas individuel du requérant au principal. Le gouvernement allemand a fait état, dans ses observations, de l'existence d'une controverse nationale portant précisément sur le point de savoir si les juridictions allemandes avaient la capacité, dans le cadre d'un recours tel que celui au principal, d'exercer un contrôle de pleine juridiction et d'ordonner aux autorités consulaires la délivrance du visa.

27. Il n'appartient pas à la Cour de rentrer dans un tel débat, les conditions dans lesquelles les recours juridictionnels à l'encontre d'une décision de refus de délivrance d'un visa Schengen sont organisés relevant de l'autonomie procédurale des États membres. Dans ces conditions, il y a lieu de reformuler la première question et de considérer qu'elle vise à déterminer si, aux fins de l'appréciation de la volonté de quitter le territoire, les autorités en charge de ladite appréciation doivent constater effectivement la volonté de retour du demandeur ou si l'absence de doute raisonnable quant à l'existence de cette volonté peut suffire pour considérer la condition d'entrée relative à la volonté de quitter le territoire de l'État membre concerné avant l'expiration du visa demandé comme étant remplie. La première question préjudicielle vise donc à faire préciser par la Cour les conditions de mise en œuvre de ce critère lié à la volonté du demandeur de retourner dans son pays d'origine.

28. Les deuxième et troisième questions portent sur le point de savoir si, de manière plus générale, dans le cas où un demandeur remplit toutes les conditions d'entrée au sens de l'article 21 du code des visas et ne peut se voir opposer aucun des motifs de refus listés à l'article 32, paragraphe 1, dudit code, les autorités en charge de l'examen de sa demande sont tenues de – doivent – délivrer le visa, alors que l'état actuel de la législation nationale prévoit seulement que ces autorités «peuvent» procéder à ladite délivrance. Ces deux questions seront donc traitées conjointement.

B – Sur la première question, telle que reformulée

29. Le code des visas poursuit explicitement l'objectif de définir les procédures et les conditions de délivrance des visas d'une durée maximale de trois mois (9). L'article 14 dudit code fait, en outre, clairement peser la charge de prouver que les conditions d'entrée sur le territoire d'un État membre sont réunies sur le demandeur en indiquant les documents que ce dernier doit produire au moment de l'introduction de la demande. Il lui appartient ainsi de produire des «informations permettant d'apprécier sa volonté de quitter le territoire des États membres avant l'expiration du visa demandé» (10).

30. Une fois la demande de visa introduite, les autorités chargées de l'examiner doivent vérifier, conformément aux prescriptions de l'article 21, paragraphe 1, du code des visas, non seulement que les conditions d'entrée énoncées à l'article 5, paragraphe 1, sous a), c), d) et e), du code frontières Schengen sont réunies, mais aussi la volonté du demandeur de quitter le territoire des États membres avant la date d'expiration du visa demandé. Ledit article 21 ne contient pas davantage de lignes directrices que les autorités doivent suivre lorsqu'elles ont à apprécier l'existence de cette volonté de rejoindre le pays d'origine. Seule l'annexe II du code des visas contient une liste non exhaustive des documents justificatifs pouvant être utilement produits par le demandeur et permettant d'apprécier sa volonté de quitter le territoire des États membres (11).

31. L'article 21, paragraphe 1, du code des visas relatif à la vérification des conditions d'entrée et à l'évaluation des risques doit donc nécessairement être lu en combinaison avec l'article 32 du même code relatif aux motifs de refus d'une demande de visa. Ainsi, aux termes de l'article 32, paragraphe 1, sous b), dudit code, le visa est refusé «s'il existe des *doutes raisonnables* sur [...] [l]a volonté de quitter le territoire des États membres avant l'expiration du visa demandé» (12).

32. Il ressort ainsi du libellé de l'article 32, paragraphe 1, sous b), du code des visas que, afin d'opposer un refus à une demande de visa fondé sur l'absence de volonté de quitter le territoire des États membres, les autorités responsables de l'examen de ladite demande doivent avoir un doute raisonnable quant à l'intention réelle de retour du demandeur. Le doute raisonnable ne profite donc pas au demandeur. En contrepartie, le simple doute ne suffit pas (13), il doit être raisonnable.

33. Le doute raisonnable est, certes, une notion particulièrement délicate à définir. On peut cependant déjà dire que le doute raisonnable est ce qui se situe à mi-chemin entre, d'une part, la conviction, la certitude, et, d'autre part, le doute léger ou seulement hypothétique.

34. Il faut remarquer que, en matière de visa, un certain nombre d'éléments circonstanciels ont empêché le législateur de codifier davantage la substance des critères susceptibles de fonder une décision de refus, et donc de définir plus avant les éléments pouvant servir à déterminer cette volonté de quitter le territoire. Ainsi, dès la présentation du projet de proposition de règlement établissant un code communautaire des visas, la Commission a indiqué que, «[t]out en reconnaissant que les dispositions essentielles de la législation sont directement applicables par les États membres, la Commission est aussi consciente du fait qu'en raison de la diversité des cas et des conditions locales, il est très difficile d'élaborer des règles précises, valables en toutes circonstances et couvrant toutes les situations» (14). Pour autant, il peut être utile d'indiquer à la juridiction de renvoi, dans la mesure du possible, de quelle manière les autorités en charge de l'examen d'une demande de visa peuvent considérer être en présence d'un doute raisonnable quant à la volonté de quitter le territoire des États membres.

35. Pour ce faire, il convient de renvoyer au Manuel relatif au traitement des demandes de visa et à la modification des visas délivrés établi par la Commission (15) et qui contient les instructions relatives à la mise en œuvre pratique des dispositions du code des visas (16) qui, bien que non contraignantes, s'avèrent éclairantes. Au point 7.12 dudit Manuel, il est indiqué aux autorités en

charge de l'examen d'une demande de visa un certain nombre d'éléments pouvant être pris en compte pour évaluer la volonté de quitter le territoire du demandeur. Il en ressort que deux séries de critères méritent d'être examinés, à savoir des critères relatifs à la situation «objective» de l'État d'origine du demandeur et des critères que je qualifierai de plus «subjectifs» en ce qu'ils sont propres à la situation individuelle du demandeur. Il est expressément reconnu que ces derniers critères «peuvent varier en fonction du pays de résidence du demandeur» (17), ce qui laisse une large marge d'appréciation aux autorités décisionnaires. Cependant, en tout état de cause, le doute raisonnable ne peut naître qu'après que «tous les éléments [ont] été pris en considération pour garantir l'objectivité de l'évaluation» (18) et «chaque demande doit être appréciée en fonction de ses caractéristiques propres» (19). Ainsi, un doute raisonnable ne saurait être fondé sur la base unique d'une simple présomption ou du seul examen des critères dits «objectifs» relatifs à la situation dans le pays d'origine.

36. Pour l'ensemble de ces raisons, je suggère à la Cour de répondre à la première question préjudicielle, telle que je l'ai reformulée, que, au sens de l'article 21, paragraphe 1, du code des visas, lu en combinaison avec l'article 32, paragraphe 1, sous b), dudit code, pour pouvoir opposer un refus à une demande de visa en raison de l'absence de volonté de retour du demandeur, un doute raisonnable doit être né dans le chef des autorités chargées de l'examen de la demande quant à la véritable intention de retour du demandeur après qu'elles ont pris en compte tous les éléments nécessaires afin de garantir une évaluation objective, lesquels comprennent tant des éléments liés à la situation propre au pays d'origine que des éléments tenant à la situation individuelle du demandeur et aux pièces justificatives qu'il a produites.

C – Sur les deuxième et troisième questions

37. Par ses deuxième et troisième questions, la juridiction de renvoi cherche, en substance, à savoir si le code des visas fonde une sorte de droit subjectif dans le chef des ressortissants de pays tiers obligeant les autorités en charge de l'examen d'une demande à délivrer un visa de courte durée au demandeur dès lors que celui-ci remplit les conditions d'entrée énoncées à l'article 21 du code des visas et ne peut se voir opposer aucun des motifs de refus listés à l'article 32, paragraphe 1, dudit code. En conséquence, la juridiction de renvoi se demande également si une législation nationale telle que celle en cause au principal, qui ne prévoit que la seule possibilité de délivrer un visa lorsque les conditions que je viens de décrire sont remplies, est compatible avec le code des visas.

38. Le gouvernement allemand a, au cours de l'audience devant la Cour, précisé que le refus opposé à M. Koushkaki n'était pas fondé sur un autre motif que ceux prévus à l'article 32, paragraphe 1, du code des visas et a maintenu que ce sont bien les doutes relatifs à l'absence de volonté du requérant au principal de quitter l'Allemagne avant l'expiration du visa demandé qui ont conduit les autorités consulaires allemandes à adopter une décision de refus. La juridiction de renvoi, pour sa part, estime que M. Koushkaki remplit les conditions d'entrée de l'article 21 du code des visas et ne peut se voir opposer aucun des motifs de refus de l'article 32, paragraphe 1, dudit code. J'ai toutefois fait remarquer plus haut (20) que l'appréciation de la juridiction de renvoi n'est pas exempte d'erreur. Il n'est donc pas exclu que, une fois l'erreur d'interprétation du juge a quo rectifiée, celui-ci conclue que les autorités consulaires allemandes pouvaient, à bon droit, opposer au requérant au principal leur décision de refus en raison de son absence de volonté de quitter le territoire. Il y a donc lieu de préciser que ce n'est donc que dans l'hypothèse où la juridiction de renvoi, après avoir pris acte du fait que l'absence de volonté du demandeur de quitter le territoire constitue bien, au sens du code des visas, un motif de refus autonome par rapport à la menace pour l'ordre public, maintient que ledit demandeur remplit les conditions d'entrée visées à l'article 21 dudit code et ne peut se voir opposer aucun motif de refus parmi ceux prévus à l'article 32,

paragraphe 1, du code des visas qu'une réponse aux deuxième et troisième questions sera encore utile.

39. Ces questions soulèvent, en filigrane, le problème de savoir si le code des visas a procédé à une harmonisation complète dans le domaine de la délivrance des visas de courte durée aux ressortissants de pays tiers avec la conséquence que, d'une part, aucun motif de refus ne saurait être unilatéralement ajouté par un État membre à ceux déjà prévus à l'article 32, paragraphe 1, du code des visas et, d'autre part, les États membres seraient surtout tenus, dans l'hypothèse où les exigences des articles 21 et 32, paragraphe 1, dudit code seraient remplies, de délivrer au demandeur un visa de courte durée auquel celui-ci aurait droit, un droit dont il pourrait directement se prévaloir à l'encontre de l'État membre auprès duquel il a introduit sa demande.

40. Pour y répondre, je procéderai d'abord à une analyse textuelle du code des visas, à propos duquel je souhaite mettre en exergue qu'il se borne à considérer le comportement que chaque État membre doit avoir à l'égard du demandeur. J'étudierai, partant, le système que, à cet égard, il met en place. Je compléterai ensuite mon appréciation par une vérification de la conformité des résultats tirés des analyses précédemment invoquées aux objectifs poursuivis par ledit code. Enfin, je consacrerai encore quelques remarques conclusives relatives à sa valeur ajoutée.

1. Analyse textuelle

41. En premier lieu, il appert que le code des visas ne contient aucune disposition consacrant une quelconque obligation pour les États membres de délivrer un visa de courte durée aux ressortissants de pays tiers qui en feraient la demande et qui rempliraient les exigences posées par les articles 21 et 32, paragraphe 1, dudit code. Ainsi, si le chapitre IV du code des visas est effectivement intitulé «Délivrance du visa», les dispositions qu'il contient ne traitent absolument pas de la question de savoir si un droit à la délivrance existe, mais concernent plutôt les conditions de fixation de la période de validité ou de la durée du séjour (21), les conditions dans lesquelles les États membres peuvent octroyer un visa à validité territoriale limitée (22), les conditions de validité et de durée d'un visa de transit aéroportuaire (23) ainsi que les détails relatifs à la vignette-visa (24). Ce chapitre IV contient, par ailleurs, l'article 30 consacré aux droits conférés par un visa délivré, lequel, loin de consacrer un droit subjectif, précise que «[l]e fait d'être en possession d'un visa uniforme ou d'un visa à validité territoriale limitée ne suffit pas à conférer de droit d'entrée irrévocable».

42. En deuxième lieu, il faut noter que le code des visas n'évoque jamais le fait qu'il procéderait à une harmonisation complète. Ainsi, son considérant 3 énonce que «la constitution d'un 'corpus commun' d'actes législatifs, notamment par la consolidation et le développement de l'acquis [dispositions pertinentes de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 [JO 2000, L 239, p. 19] et les instructions consulaires communes] [...], est l'une des composantes essentielles de *la poursuite de la mise en place de la politique commune des visas, qui fera partie d'un système à multiples composantes destiné à faciliter les voyages effectués de façon légitime et à lutter contre l'immigration clandestine par une plus grande harmonisation des législations nationales et des modalités de délivrance des visas dans les missions consulaires locales*'» (25). En outre, l'application harmonisée du code des visas est présentée comme un objectif à atteindre (26) et non comme un état de fait découlant déjà du seul système mis en place par ledit code.

43. En troisième lieu, enfin, il faut rappeler que les motifs de refus mentionnés à l'article 32, paragraphe 1, du code des visas sont formulés d'une manière particulièrement large, précisément en raison des «différences que peuvent présenter les situations locales» (27), de sorte que le législateur de l'Union a, en toute connaissance de cause, laissé l'application concrète de certaines dispositions législatives à l'évaluation des autorités consulaires des États membres dans chaque ressort territorial

«afin d’assurer une application harmonisée des dispositions législatives en vue d’éviter le ‘visa shopping’ ainsi qu’un traitement inégal des demandeurs de visa» (28). Je ne peux m’empêcher de constater ici une curieuse contradiction entre la reconnaissance de réalités locales très diversifiées et l’ambition affichée d’une application harmonisée laissée, au final, à l’appréciation des autorités consulaires.

44. Ainsi, en ce qui concerne le strict texte du code des visas, aucun élément ne permet de conclure que la volonté du législateur de l’Union au moment de la rédaction dudit code était explicitement de consacrer un droit subjectif à la délivrance d’un visa de courte durée dans le chef des demandeurs ressortissants de pays tiers. Or, dans un domaine aussi sensible que celui-là, l’on ne saurait se contenter de la thèse selon laquelle ledit législateur se serait contenté d’une consécration seulement implicite.

45. Reste encore à vérifier si cette conclusion est corroborée par l’analyse systémique du code des visas.

2. Analyse systémique

46. L’adoption du code des visas s’inscrit dans la lignée de la construction progressive d’une politique des visas déterminée au niveau de l’Union, construction initiée par certains États membres et entre États membres dans le cadre de l’accord de Schengen, de la convention d’application dudit accord et des instructions consulaires communes. Au fur et à mesure de l’évolution des traités, le domaine des visas s’est progressivement communautarisé.

47. Pour autant, il ne faut pas perdre de vue le très haut degré de sensibilité que représente, pour les États membres, la question de la délivrance des visas aux ressortissants de pays tiers. En effet, s’il est un principe de droit international réputé comme étant l’une des manifestations caractéristiques de la souveraineté étatique, c’est celui selon lequel les États ont le droit de contrôler l’entrée des non-nationaux sur leur territoire (29). Or, si les États membres ont, à l’évidence, consenti à renoncer à l’application d’un tel principe en ce qui concerne les citoyens européens dont la liberté de circulation est garantie par la «charte constitutionnelle de base» de l’Union (30), la situation apparaît beaucoup moins évidente en ce qui concerne l’accès aux territoires des États membres par les ressortissants des pays tiers, a fortiori lorsque aucun lien familial étroit avec un citoyen de l’Union n’est invoqué (31).

48. Ainsi, la coopération initiée dans le cadre de l’accord de Schengen et aujourd’hui codifiée par le code des visas ne doit pas occulter les enjeux internationaux en présence. À cet égard, il apparaît opportun de rappeler que, dans le cadre du programme de Stockholm établi en 2010 (32) – soit après l’adoption du code des visas – le Conseil européen invitait la Commission à «redoubler d’efforts pour garantir le principe de réciprocité en matière de visas et à prévenir l’introduction (ou la réintroduction) d’une obligation de visa par des pays tiers à l’égard d’un État membre et à déterminer les mesures susceptibles d’être prises avant d’imposer le mécanisme de réciprocité en matière de visas à l’égard de ces pays tiers» (33). Le Conseil européen a poursuivi en indiquant que, «[e]n vue de créer les conditions qui permettront de passer à une nouvelle étape du développement de la politique commune en matière de visas *tout en tenant compte des compétences des États membres dans ce domaine*, le Conseil européen invite la Commission à présenter une étude sur la possibilité de créer un mécanisme européen commun de délivrance de visas de courte durée» (34).

49. Le caractère automatique de l’octroi d’un visa qui découlerait de la reconnaissance d’un droit subjectif se concilierait difficilement avec ces préoccupations liées à la réciprocité dans l’hypothèse, par exemple, d’un durcissement significatif, de la part d’un pays tiers listé dans l’annexe I du

règlement n° 539/2001, de sa politique de délivrance des visas à l'égard des citoyens de l'Union.

50. En tout état de cause, il ressort des instruments de droit dérivé que le visa est conçu non pas comme un droit, mais bien comme une obligation imposée à celui qui souhaite séjourner pour une courte durée sur le territoire d'un État membre, c'est-à-dire comme un prérequis à l'entrée sur le territoire de l'Union. Ainsi, le règlement n° 539/2001 définit le visa comme «une autorisation délivrée par un État membre ou une décision prise par un État membre, exigée en vue [...] de l'entrée pour un séjour envisagé dans cet État membre [...], pour une période dont la durée totale n'excède pas trois mois» (35). Le code frontières Schengen ne conçoit pas différemment le visa (36). Quant au code des visas, il ne fait jamais explicitement référence, comme je l'ai souligné plus haut, à l'existence d'un droit à la délivrance, mais rappelle à plusieurs reprises, au contraire, qu'il s'agit là d'une obligation à laquelle les ressortissants des États tiers concernés sont soumis (37) et définit également le visa comme «une autorisation accordée par un État membre» (38).

51. Le fait que le visa soit envisagé comme une obligation imposée aux ressortissants des pays tiers concernés, et non comme un droit, s'explique notamment par la fonction propre au visa. Ce dernier, entendu comme une autorisation préalable à l'entrée sur un territoire, est un outil de contrôle des entrées, et donc des flux migratoires, tout comme il peut également se révéler être un instrument de politique étrangère et de sécurité. Or, l'action entreprise au niveau de l'Union dans le domaine des visas poursuit clairement un objectif de type plutôt défensif, à savoir lutter contre l'immigration clandestine (39) et éviter le «visa shopping» (40), c'est-à-dire éviter qu'un État membre adopte une politique des visas notoirement plus favorable aux demandeurs, une telle politique représentant alors potentiellement un risque de déstabilisation de l'espace Schengen en raison de l'absence de contrôle aux frontières intérieures.

52. C'est précisément pour cette raison que le code des visas établit une obligation de refus d'un visa lorsque les conditions requises du demandeur ne sont pas remplies. La Cour avait d'ailleurs jugé que le refus automatique exigé des États parties à la convention d'application de l'accord de Schengen en cas de non-respect par le demandeur des conditions d'entrée était «l'expression du principe de coopération entre les États contractants, qui est à la base de l'acquis de Schengen et qui est indispensable au fonctionnement d'un système de gestion intégré visant à garantir un niveau élevé et uniforme de contrôle et de surveillance aux frontières extérieures en corollaire avec le libre franchissement des frontières à l'intérieur de l'espace Schengen» (41).

53. Les exigences liées au contrôle des frontières extérieures se retrouvent dans la base juridique du code des visas. En effet, si le code des visas est effectivement fondé sur l'article 62, paragraphe 2, sous b), ii), CE qui prévoit l'intervention d'une réglementation de l'Union relative «aux visas pour les séjours prévus d'une durée maximale de trois mois, notamment [...] les procédures et conditions de délivrance des visas par les États membres», l'article 62, paragraphe 2, sous a), CE, également mentionné comme base juridique du règlement concerné, vise à l'adoption de «mesures relatives au franchissement des frontières extérieures des États membres qui fixent [...] les normes et les modalités auxquelles doivent se conformer les États membres pour effectuer les contrôles de personnes aux frontières extérieures».

54. Je doute ainsi fortement que, par l'adoption du code des visas sous la forme d'un règlement, les États membres aient de facto consenti à un saut qualitatif aussi fondamental que celui du passage d'une obligation pesant sur les États membres de refuser de délivrer un visa, telle qu'organisée sous l'empire de l'acquis de Schengen, à la consécration d'un droit subjectif à la délivrance dont les ressortissants de pays tiers pourraient se prévaloir, alors qu'aucun élément d'ordre textuel ou systémique ne semble corroborer une telle thèse.

55. J'ajouterai, enfin, un dernier élément qui atteste, d'après moi, du fait que le législateur de l'Union n'a pas conçu le code des visas comme un instrument consacrant un droit subjectif à la délivrance d'un visa. Parmi les grandes avancées introduites par ledit code – avancées sur lesquelles je reviendrai un peu plus tard – figure l'introduction d'un droit de recours à l'encontre des décisions de refus de délivrer un visa (42). Pour autant, le législateur n'a pas explicitement consacré un droit de recours de type juridictionnel (43) et, en procédant à un renvoi aux droits nationaux, il a laissé la définition des modalités de l'exercice de ce recours à la discrétion des États membres. Par ailleurs, un délai supplémentaire a été accordé aux États membres pour organiser leurs systèmes nationaux en conséquence et la date d'application de la disposition instaurant ce droit de recours a été différée au 5 avril 2011 (44). Il ressort du rapport annuel de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne pour 2011 (45) que les recours contre les décisions de refus de visa Schengen sont introduits, selon l'État membre considéré, soit devant une autorité administrative, soit devant un organe quasi juridictionnel, soit encore devant une juridiction. Ces différences, qui résultent tant de la réticence des États membres de s'engager plus avant quant aux garanties procédurales offertes aux demandeurs de visa que des difficultés concrètes que présenterait la mise en place d'une protection juridictionnelle effective à l'égard de personnes qui n'ont pas accès au territoire national, sont encore une fois difficilement compatibles avec l'idée selon laquelle un droit subjectif aurait été consacré.

3. Vérification de la conformité des résultats obtenus aux objectifs poursuivis par le code des visas

56. En procédant à la vérification de la conformité des résultats de l'analyse textuelle et systémique effectuée ci-dessus avec les objectifs du code des visas, il doit être tenu compte du fait que celui-ci ne poursuit pas seulement l'objectif d'établir un comportement déterminé des États membres participant à l'espace Schengen à l'égard des demandeurs de visa de manière à rendre la procédure qu'ils doivent suivre et les conditions qu'ils doivent appliquer plus visibles et plus lisibles pour le demandeur afin de lui assurer un traitement digne et respectueux de son humanité.

57. Le code des visas poursuit, également, un autre objectif lié au fait qu'il s'inscrit dans le contexte de la coopération et de la collaboration entre les États participant à l'espace Schengen, lesquels ont décidé de mettre en place une réelle solidarité faisant en sorte que les effets de la décision prise par un État membre ne se limitent pas au seul territoire de cet État membre (46), mais, au contraire, concernent entièrement cet espace.

58. Ainsi, le code des visas a consacré non pas seulement une série d'obligations pour les États membres à l'égard d'un demandeur de visa Schengen, mais également l'objectif d'établir un devoir de chaque État membre à l'égard des autres États membres de l'espace Schengen de refuser ce visa en cas d'absence des conditions prévues par ce code, en raison des effets qu'il est censé produire dans tous ces États. À cet égard, il est possible de concevoir que l'utilisation du verbe «peut» à l'article 24, paragraphe 1, du code des visas ait un sens ultérieur par rapport à ce qui résulte d'une interprétation textuelle et systémique de ce code. Il est loisible de penser que le législateur de l'Union lui a même attribué une signification liée à l'objectif rappelé ci-dessus, à savoir celle d'une possibilité (découlant de l'utilisation du verbe pouvoir) de chaque État de l'espace Schengen d'attribuer un visa déployant des effets erga omnes seulement en présence des conditions prévues par ledit code.

59. Cette lecture téléologique du code des visas peut bien confirmer l'absence de consécration d'un droit subjectif à la délivrance d'un visa Schengen.

4. La valeur ajoutée du code des visas

60. À mon sens, donc, en l'état actuel du droit de l'Union et plus précisément du code des visas, aucun droit à la délivrance d'un visa Schengen ne peut être reconnu dans le chef des demandeurs. Pour autant, les États membres ne sont pas libres de traiter n'importe comment les demandes de visa qui leur sont soumises et, même si la consécration d'un droit subjectif à l'égard du demandeur ne fait pas partie des apports du code des visas, ce dernier a néanmoins contribué de manière significative à une amélioration des garanties qui lui sont offertes.

61. Il a procédé à une harmonisation de la procédure de demande de visa, notamment, en fixant le montant des droits de visa (47), en proposant un formulaire type de demande de visa Schengen (48), en clarifiant les conditions de recevabilité de la demande (49) et en instaurant une obligation, pour les États membres, de statuer sur la demande dans un court délai (50), de motiver leurs décisions de refus (51) et de prévoir une possibilité de recours en cas de décision négative (52).

62. Outre qu'il a réuni les dispositions contraignantes portant sur les conditions régissant la procédure en matière de délivrance de visas en un texte unique, le code des visas a également concrètement fait progresser la politique en la matière en augmentant sa lisibilité, sa visibilité et sa cohérence (53).

63. L'harmonisation substantielle est, nous l'avons vu, plus lacunaire et tend à nuancer les avancées de l'harmonisation procédurale tant il est vrai que, en l'absence de définition précise, au niveau de l'Union, des conditions d'entrée, de l'évaluation des risques et des motifs de refus visés aux articles 21 et 32, paragraphe 1, du code des visas, l'arbitraire pourrait resurgir dans le cours de la procédure de délivrance de visa.

64. Il paraît donc essentiel de souligner que le législateur de l'Union a tenté de contenir ces inconvénients en plaçant le code des visas sous le sceau des droits fondamentaux (54) et, en particulier, de la dignité humaine. Ainsi, dans le prolongement des prescriptions des considérants 6 et 7 du code des visas, l'article 39 de celui-ci impose aux États membres de recevoir les demandeurs «avec courtoisie» (55) et invite leurs personnels consulaires à faire «preuve du plus grand respect de la dignité humaine» et à prendre toute mesure de manière «proportionnée aux objectifs poursuivis» (56) et dans le respect du principe de non-discrimination (57).

65. Ainsi, quel que soit l'espace laissé aux États membres dans l'appréciation substantielle des conditions et des motifs visés aux articles 21 et 32, paragraphe 1, du code des visas, cette appréciation est impérieusement encadrée par le respect des droits fondamentaux du demandeur, au premier rang desquels sa dignité, et par les principes de proportionnalité et de non-discrimination.

66. Au final, bien plus qu'un droit subjectif à la délivrance d'un visa, le code des visas impose aux États membres de veiller, outre au respect des conditions nécessaires pour que le visa produise des effets à l'égard de tous les États membres appartenant à l'espace Schengen, à ce que le déroulement de la procédure soit respectueux des droits fondamentaux du demandeur, ce qui implique, comme je l'ai déjà indiqué, la nécessité d'examiner chaque demande de visa, non pas en se fondant sur de simples présomptions, mais en procédant, au contraire, à une évaluation globale de la situation prenant dûment en compte le contexte personnel et humain de la situation individuelle à la base de chaque demande.

67. Pour l'ensemble de ces raisons, je suggère à la Cour de répondre aux deuxième et troisième questions préjudicielles envisagées conjointement que le code des visas ne peut être interprété comme fondant un droit subjectif, dans le chef des demandeurs, de se voir délivrer un visa Schengen. Ledit code impose toutefois aux États membres de statuer sur les demandes de visa Schengen au terme d'une évaluation globale de la situation, prenant dûment en compte, outre les

conditions nécessaires pour que le visa produise ses effets à l'égard de tous les États membres appartenant à l'espace Schengen, le contexte personnel et humain de la situation individuelle à la base de chaque demande, et d'une procédure pleinement respectueuse des droits fondamentaux, au premier rang desquels la dignité humaine, menée en conformité avec les principes de proportionnalité et de non-discrimination.

V – Conclusion

68. Eu égard aux considérations qui précèdent, je suggère à la Cour de répondre comme suit aux questions posées par le Verwaltungsgericht Berlin:

- 1) Au sens de l'article 21, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 810/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 13 juillet 2009, établissant un code communautaire des visas, lu en combinaison avec l'article 32, paragraphe 1, sous b), dudit règlement, pour pouvoir opposer un refus à une demande de visa en raison de l'absence de volonté de retour du demandeur, un doute raisonnable doit être né dans le chef des autorités chargées de l'examen de la demande quant à la véritable intention de retour du demandeur après qu'elles ont pris en compte tous les éléments nécessaires afin de garantir une évaluation objective, lesquels comprennent tant des éléments liés à la situation propre au pays d'origine que des éléments tenant à la situation individuelle du demandeur et aux pièces justificatives qu'il a produites.
- 2) Le règlement n° 810/2009 ne peut être interprété comme fondant un droit subjectif, dans le chef des demandeurs, de se voir délivrer un visa Schengen. Ledit règlement impose toutefois aux États membres de statuer sur les demandes de visa Schengen au terme d'une évaluation globale de la situation, prenant dûment en compte, outre les conditions nécessaires pour que le visa produise ses effets à l'égard de tous les États membres appartenant à l'espace Schengen, le contexte personnel et humain de la situation individuelle à la base de chaque demande, et d'une procédure pleinement respectueuse des droits fondamentaux, au premier rang desquels la dignité humaine, menée en conformité avec les principes de proportionnalité et de non-discrimination.

[1](#) – Langue originale: le français.

[2](#) – Voir rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur le fonctionnement de la coopération locale au titre de Schengen au cours des deux premières années de mise en œuvre du code des visas [COM(2012) 648 final].

[3](#) – JO L 243, p. 1.

[4](#) – JO L 81, p. 1.

[5](#) – JO L 105, p. 1.

[6](#) – BGBl. I du 25 février 2008, p. 162.

[7](#) – Conformément à l'article 8, paragraphe 2, de l'accord entre l'Union européenne, la Communauté européenne et la Confédération suisse sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen (JO 2008, L 53, p. 52).

[8](#) – Par commodité et par souci de cohérence avec le code des visas, il sera fait référence, tout au long des présentes conclusions, à ces autorités consulaires comme désignant à la fois les missions diplomatiques et les postes consulaires des États membres.

[9](#) – Voir considérant 28 et article 1^{er}, paragraphe 1, du code des visas.

[10](#) – Article 14, paragraphe 1, sous d), du code des visas.

[11](#) – Annexe II, point B, du code des visas. Il peut s'agir, notamment, de la production d'un billet d'avion de retour, de preuves quant à la possession de biens ou relatives à l'intégration du demandeur dans le pays d'origine.

[12](#) – Italique ajouté par mes soins.

[13](#) – Si le projet de proposition de règlement de la Commission se contentait d'une simple référence au «doute» (voir article 18, paragraphe 7, du projet de proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un code communautaire des visas [COM(2006) 403 final]), il a été préféré, dans le texte final, une référence à un doute renforcé, c'est-à-dire au doute raisonnable.

[14](#) – Projet de proposition de règlement susmentionné (point 3.3).

[15](#) – Décision de la Commission du 19 mars 2010 établissant le Manuel relatif au traitement des demandes de visa et à la modification des visas délivrés [C(2010) 1620 final], telle que modifiée par la décision de la Commission du 4 août 2011 [C(2011) 5501 final].

[16](#) – Voir article 51 du code des visas.

[17](#) – Manuel relatif au traitement des demandes de visa et à la modification des visas délivrés susmentionné (point 7.12).

[18](#) – Idem.

[19](#) – Idem.

[20](#) – Voir points 24 et suiv. des présentes conclusions.

[21](#) – Voir article 24 du code des visas. On remarquera particulièrement que cette disposition est libellée en ce sens qu’«un visa *peut* être délivré pour une entrée, pour deux entrées ou pour entrées multiples» (italique ajouté par mes soins).

[22](#) – Voir article 25 du code des visas.

[23](#) – Voir article 26 du code des visas.

[24](#) – Voir articles 27 à 29 du code des visas.

[25](#) – Italique ajouté par mes soins.

[26](#) – Voir, notamment, considérants 18 et 22 du code des visas. Voir, également, arrêt du 10 avril 2012, Vo (C-83/12 PPU, non encore publié au Recueil, point 36).

[27](#) – Considérant 18.

[28](#) – Idem.

[29](#) – Ce principe a également été reconnu par la Cour européenne des droits de l’homme (voir, notamment, Cour eur. D. H., arrêt N/Finlande du 26 juillet 2005, requête n° 38885/02, § 158 et jurisprudence citée).

[30](#) – Arrêt du 23 avril 1986, Les Verts/Parlement (294/83, Rec. p. 1339, point 23).

[31](#) – Dans une telle hypothèse, voir article 1^{er}, paragraphe 2, sous a), du code des visas.

[32](#) – Le programme de Stockholm – Une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens (JO 2010, C 115, p. 1).

[33](#) – Voir point 5.2 dudit programme.

[34](#) – Idem. Italique ajouté par mes soins.

[35](#) – Article 2 du règlement n° 539/2001.

[36](#) – Voir, notamment, articles 5, paragraphe 1, sous b), et 7, paragraphe 3, sous a), i), du code frontières Schengen.

[37](#) – Voir considérants 4 et 5, article 1^{er}, paragraphe 2, et article 3 du code des visas.

[38](#) – Article 2, point 2, du code des visas.

[39](#) – Voir considérant 5 du règlement n° 539/2001 ainsi que considérants 3, 5 et 6 du code des visas. Si l'objectif de faciliter les voyages légitimes est également invoqué au considérant 3 du code des visas, force est de constater que l'objectif de lutte contre l'immigration clandestine est bien plus prégnant dans l'acquis de Schengen comme dans ledit code [voir, notamment, point V des instructions consulaires communes adressées aux représentations diplomatiques et consulaires de carrière (JO 2005, C 326, p. 1)].

[40](#) – Considérants 14 et 18 du code des visas.

[41](#) – Arrêt du 31 janvier 2006, Commission/Espagne (C-503/03, Rec. p. I-1097, point 37). Sur l'obligation de refuser le visa, voir également catalogue mis à jour de recommandations pour l'application correcte de l'acquis de Schengen et de meilleures pratiques: partie relative à la délivrance des visas, du Groupe de rédaction chargé de la mise à jour du catalogue Schengen en ce qui concerne la délivrance des visas (doc. 12099/09 du 10 juillet 2009, p. 10).

[42](#) – Voir article 32, paragraphe 3, du code des visas.

[43](#) – Il faut ici relever que ni la Commission, dans son projet de proposition de règlement susmentionné, ni le Parlement européen, dans son rapport sur ladite proposition de règlement (rapport Lax du 18 avril 2008, A6-0161/2008), ne se sont émus de l'absence de précision quant au caractère juridictionnel, ou non, du recours.

[44](#) – Voir article 58, paragraphe 5, du code des visas.

[45](#) – Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, *Rapport annuel 2011 – Les droits fondamentaux: défis et réussites en 2011*, p. 89 à 91.

[46](#) – À l'exception des visas délivrés sur le fondement de l'article 25 du code des visas.

[47](#) – Article 16 du code des visas.

[48](#) – Annexe I du code des visas.

[49](#) – Articles 18 et suiv. du code des visas.

[50](#) – Article 23 du code des visas.

[51](#) – Article 32, paragraphe 2, du code des visas. L'annexe VI de ce code propose un formulaire type pour notifier et motiver le refus, l'annulation ou l'abrogation d'un visa. Au sens dudit code, toutefois, la motivation est relativement succincte puisqu'il ne s'agit que de cocher une case parmi les onze motifs de refus, d'annulation ou d'abrogation prévus.

[52](#) – Article 32, paragraphe 3, du code des visas.

[53](#) – Voir, également, exposé des motifs du projet de proposition de règlement susmentionné.

[54](#) – Voir considérant 29 du code des visas.

[55](#) – Article 39, paragraphe 1, du code des visas.

[56](#) – Article 39, paragraphe 2, du code des visas.

[57](#) – Article 39, paragraphe 3, du code des visas.