



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 4 janvier 2017
Sj.g(2017) 42021

*Documents de procédure
juridictionnelle*

À MONSIEUR LE PRESIDENT ET AUX MEMBRES

DE LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPEENNE

OBSERVATIONS ÉCRITES

déposées, conformément à l'article 23, deuxième alinéa, et à l'article 23 *bis* du protocole sur le statut de la Cour de justice de l'Union européenne, ainsi qu'à l'article 109 du règlement de procédure de la Cour de justice, par la

COMMISSION EUROPÉENNE

représentée par M^{me} Chiara CATTABRIGA et M. Geert WILS, membres de son service juridique, en qualité d'agents, Commission européenne, Service juridique, Greffe contentieux, BERL 1/169, 200 rue de la Loi, B-1049 Bruxelles, et consentant à la signification de tous les actes de procédure via e-Curia,

dans l'affaire C-638/16 PPU,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, dans le cadre de la procédure préjudicielle d'urgence, présentée par le Conseil du contentieux des étrangers (Belgique) par arrêt du 8 décembre 2016, dans le litige opposant

X. et X.

à

**l'État belge, représenté par le Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, chargé de la
Simplification administrative**

(juridiction de renvoi: Conseil du contentieux des étrangers)

au sujet de l'interprétation de l'article 25, paragraphe 1, a), 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), JO L 243 du 15.9.2009, p. 1.

La Commission a l'honneur de soumettre à la Cour les observations ci-après.

1. FAITS ET PROCÉDURE

1. Les époux X, résidant à Alep (Syrie) et de nationalité syrienne, se sont rendus à deux reprises à Beyrouth (Liban) pour s'y présenter à l'ambassade de Belgique pour y introduire des demandes de visa pour eux-mêmes et leurs trois enfants mineurs; après une tentative infructueuse le 31 août 2016, leurs demandes ont été enregistrées le 13 octobre 2016¹. La famille X se trouverait actuellement à nouveau en Syrie.²
2. Les demandes de visa visaient à ce que soient délivrées des "visas à validité territoriale limitée" au sens de l'article 25 du code des visas et "ce pour raison humanitaire" pour permettre à la famille X de quitter la ville assiégée d'Alep afin d'introduire une demande d'asile en Belgique.³
3. Par décisions du 18 octobre 2016, dont la motivation est reproduite dans la demande de décision préjudicielle, ces demandes de visa ont été rejetées en application de l'article 32(1) b) du code des visas.⁴
4. Par requête du 31 octobre 2016, les époux X ont demandé au Conseil du contentieux des étrangers (ci-après le CCE) de suspendre, selon la procédure d'extrême urgence, l'exécution des décisions de refus de visa du 18 octobre 2016.
5. L'affaire ayant été renvoyée devant l'assemblée générale du CCE, cette dernière a décidé de poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle⁵ ainsi que les questions préjudicielles suivantes à la Cour de Justice:

¹ Demande de décision préjudicielle, p. 2.

² Demande de décision préjudicielle, p. 7 (point 3.1. in fine).

³ Demande de décision préjudicielle, p. 2.

⁴ Demande de décision préjudicielle, p. 2-3.

⁵ Demande de décision préjudicielle, p. 5-6.

«1. Les « obligations internationales », visées à l'article 25, paragraphe 1, a), du Règlement n° 810/2009 du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas, visent-elles l'ensemble des droits garantis par la Charte des droits fondamentaux de l'Union, dont, en particulier, ceux garantis par les articles 4 et 18, et recouvrent-elles également les obligations auxquelles sont tenus les Etats membres, au regard de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et de l'article 33 de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés?»

2. A. Compte tenu de la réponse apportée à la question 1, l'article 25, paragraphe 1, a), du Règlement n° 810/2009 du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas, doit-il être interprété en ce sens que, sous réserve de la marge d'appréciation dont il dispose à l'égard des circonstances de la cause, l'Etat membre saisi d'une demande de visa à validité territoriale limitée, est tenu de délivrer le visa demandé, lorsqu'un risque de violation de l'article 4 et/ou de l'article 18 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union, ou d'une autre obligation internationale auquel il est tenu, est avéré?

B. L'existence d'attaches entre le demandeur et l'Etat membre saisi de la demande de visa (par exemple, liens familiaux, familles d'accueil, garants et sponsors, etc.) a-t-elle une incidence sur la réponse à cette question?»

2. ENDROIT

2.1. Sur la première question

6. Par sa première question, le juge de renvoi cherche à savoir si les "obligations internationales" auxquelles fait référence l'art. 25, par. 1, a) du code des visas comprennent les artt. 4 et 18 de la Charte, la CEDH ainsi que l'art. 33 de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés.
7. La réponse à donner à cette question est négative.
8. L'art. 25, par. 1, a) du code des visas contient une dérogation qui est accordée aux États membres pour des motifs qui leur sont propres et qui sont en d'autres termes d'intérêt national. Ces motifs d'intérêt national se trouvent parfois exprimés dans des liens plus ou moins formels avec des États tiers, souvent à caractère bilatéral, mais ne sont en aucun cas liés à l'acquis de l'Union en matière d'asile ou d'entrée et de séjour.
9. Les obligations internationales dont il est question à l'art. 25, par. 1, a) se situent en dehors du champ d'application du droit de l'Union et ne constituent pas une mise en œuvre de l'acquis en matière d'asile ou d'entrée et de séjour.

10. La Charte fait partie de l'ordre constitutionnel de l'Union, comme l'indique l'art. 6(1) premier alinéa TUE. Elle ne saurait donc être comprise comme faisant partie des obligations internationales des États membres.
11. Pour ce qui est de la CEDH et de la Convention de Genève, ces normes lient l'Union, comme il résulte des traités, et il s'ensuit que l'acquis de l'Union en matière d'asile et d'entrée et de séjour doit être interprété en conformité avec ces normes.
12. Force est de constater que ni la CEDH ni la Convention de Genève ne créent d'obligations d'admission de ressortissantes de pays tiers directement d'un pays tiers en vue du dépôt d'une demande de protection internationale sur le propre territoire.
13. L'art. 78(1) TFUE énonce que l'Union développe une politique commune en matière de protection internationale visant à offrir un statut approprié à tout ressortissant d'un pays tiers nécessitant une protection internationale et à assurer le respect du principe de non-refoulement. La même disposition énonce que cette politique doit être conforme à la Convention de Genève du 28 juillet 1951 et à son protocole de 1967; cette exigence de conformité à la Convention de Genève constitue le (seul) contenu de l'art. 18 de la Charte, qui n'ajoute donc rien à l'art. 78(1) TFUE.
14. Il résulte de l'art. 3 de la directive 2013/32 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale⁶ que cette directive "*s'applique à toutes les demandes de protection internationale présentées sur le territoire des États membres, y compris à la frontière, dans les eaux territoriales ou dans une zone de transit, ainsi qu'au retrait de la protection internationale [et qu'elle] ne s'applique pas aux demandes d'asile diplomatique ou territorial introduites auprès des représentations des États membres*".⁷
15. La Convention de Genève et son Protocole n'altèrent pas le caractère territorial de l'acquis de l'Union concernant la protection internationale. Il n'existe en effet aucune norme internationale qui obligerait les États membres de la communauté internationale à donner un champ d'application extraterritorial à leur législation et à leur politique concernant la protection internationale. En ce qui concerne l'obligation

⁶ JO L 180, 29.6.2013, p. 60.

⁷ Le champ d'application territorial qui résulte de cette disposition est confirmé par le considérant (26).

de non-refoulement, exprimée à l'art. 33, par. 1 de la Convention de Genève⁸, elle ne comprend pas l'obligation d'accueillir sur son territoire toutes les personnes désirant demander une protection internationale, ni, par conséquent, l'obligation pour un État membre d'accorder un visa à une personne qui se trouve dans un pays tiers en vue de permettre à cette personne de rejoindre le territoire de l'État membre afin d'y demander la protection internationale.

16. La CEDH n'altère pas cette conclusion non plus. Son art. 1 énonce que les "*Hautes Parties contractantes reconnaissent à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis au titre I de la Convention.*" Il découle de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg que "*la juridiction d'un État, au sens de l'art. 1, est principalement territoriale ... présumée s'exercer normalement sur l'ensemble de son territoire ... A l'inverse, les actes des États contractants accomplis ou produisant des effets en dehors de leur territoire ne peuvent que dans des circonstances exceptionnelles s'analyser en l'exercice par eux de leur juridiction, au sens de l'art. 1.*"⁹ Ces circonstances exceptionnelles impliquent l'exercice d'une autorité et d'un contrôle sur autrui¹⁰, une situation où un État contractant assume des prérogatives de puissance publique normalement exercées par le gouvernement local¹¹, voire, dans certaines circonstances, le recours à la force par les agents d'un État opérant hors de son territoire¹². Aucun de ces types de circonstances exceptionnelles ne s'apparente au fait que l'Union, à l'instar de la vaste majorité des systèmes juridiques au monde, a un acquis législatif concernant la protection internationale qui ne s'applique que sur son territoire. Il s'ensuit que la CEDH n'affecte pas la validité du champ d'application territorial de l'acquis de l'Union concernant la protection internationale.

⁸ "Aucun des États Contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques".

⁹ Affaire Al-Skeini e.a. c. Royaume-Uni, requête n° 55721/07, §131.

¹⁰ Ibid., § 134.

¹¹ Ibid., § 135.

¹² Ibid., § 136.

Conclusion

17. Eu égard à ce qui précède, la Commission propose à la Cour de répondre à la première question préjudicielle que ni la Charte des droits fondamentaux de l'Union, ni la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ni la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés sont visées à l'article 25, paragraphe 1, a), du Règlement (CE) n° 810/2009 du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas.

2.2. Sur la deuxième question

18. La deuxième question du juge de renvoi cherche à savoir si l'art. 25, par. 1, a), du code des visas impose une obligation à un État membre "*saisi d'une demande de visa à validité territoriale limitée*" de délivrer le visa demandé, lorsqu'un risque de violation d'une obligation internationale auquel il est tenu, est avéré.¹³

19. Avant de motiver la réponse négative qu'elle propose à la Cour de donner à cette question, la Commission tentera de lever certaines incertitudes terminologiques entourant le concept de 'visas'.

Sur le concept de visas de longue durée ou de long séjour

20. Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le 1er décembre 2009, le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne se réfère dans ses articles 77(2) a) et 79(2) a) à "*la politique commune de visas et d'autres titres de séjour de courte durée*" d'une part et aux "*conditions d'entrée et de séjour, ainsi que les normes concernant la délivrance par les États membres de visas et de titres de séjour de longue durée, ...*" d'autre part.¹⁴ Dans la version du traité précédente, la même distinction existait, mais les "*visas de courte durée*" s'appelaient alors "*visas pour les séjours prévus d'une durée maximale de trois mois*"¹⁵. Enfin, la même distinction se trouvait déjà dans la Convention d'application de l'accord de Schengen signée en

¹³ Italiques ajoutés par la Commission.

¹⁴ Souligné par la Commission.

¹⁵ Art. 62(2) b) TCE, à distinguer des "*visas et titres de séjour de longue durée*" de l'art. 63(3) a) TCE. Souligné par la Commission.

1990 dont le chapitre 3 "visas" contenait une section 1 "visas pour les séjours d'une courte durée" (art. 9-17) et une section 2 "visas pour des séjours de longue durée" (art. 18).¹⁶

21. La "politique commune de visas ... de courte durée" énoncée à l'art. 77(2) a) sert aux fins énoncées au premier paragraphe de l'art. 77, dont notamment une politique visant à assurer l'absence de tout contrôle des personnes, quelle que soit leur nationalité, lorsqu'elles franchissent les frontières intérieures. Les dispositions que mettent en œuvre la politique de visas font partie de l'acquis de Schengen liée à la suppression des contrôles aux frontières intérieures et aux mesures compensatoires liées à celle-ci. Il s'agit en premier lieu du code des visas, le Règlement 810/2009, qui a remplacé les instructions consulaires communes et autres instruments adoptés par le comité exécutif de Schengen avant l'intégration de cet acquis dans le droit de l'Union par le traité d'Amsterdam.¹⁷
22. La disposition de l'art. 79(2) a), quant à elle, s'insère dans "*la politique commune de l'immigration [que l'Union développe], visant à assurer, à tous les stades, une gestion efficace des flux migratoires, un traitement équitable des ressortissants de pays tiers en séjour régulier dans les États membres, ainsi qu'une prévention de l'immigration illégale ...*" Dans le domaine de la politique de l'immigration, il existe un nombre d'instruments législatifs qui harmonisent certaines procédures et formes que les États membres doivent respecter quand ils permettent à des ressortissants de pays tiers de s'établir sur leur territoire. L'art. 79(5) TFUE réserve aux États membres le droit de fixer les volumes d'entrée des ressortissants de pays tiers, en provenance de pays tiers, sur leur territoire dans le but d'y rechercher un emploi. Certains de ces instruments législatifs accordent aussi des droits de séjour aux ressortissants de pays tiers qui remplissent les conditions qu'ils contiennent; trois exemples sont les droits au regroupement familial,¹⁸ le statut de résident de longue durée acquis sur base d'un séjour légal ininterrompu de cinq ans¹⁹ et le droit contenu

¹⁶ Ce chapitre a été abrogé par le code des visas, Règlement 810/2009, après avoir fait partie du droit de l'Union depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, le 1^{er} mai 1999.

¹⁷ Voir l'art. 56 (abrogations) du code des visas, Règlement 810/2009.

¹⁸ En vertu de la directive 2003/86/CE.

¹⁹ En vertu de la directive 2003/109/CE.

à l'art. 12 de la directive 2004/114/CE de se voir délivrer un titre de séjour à des fins d'études.²⁰

23. Que dit le droit de l'Union sur les "visas de longue durée"?
24. Quant au fond, le droit de l'Union traite le concept de "visa de longue durée" comme un synonyme du "titre de séjour"; ce dernier concept ayant été défini comme *"toute autorisation délivrée par les autorités d'un État membre et permettant à un ressortissant d'un pays tiers de séjourner légalement sur son territoire"* dans l'art. 1(2) a) du règlement 1030/2002²¹.
25. Quant à la forme, les titres de séjour doivent depuis 2008 être délivrés sous la forme de documents séparés, tandis que les visas de longue durée se matérialisent sous forme d'une vignette qui est apposée dans le document de voyage (passeport) du détenteur. Depuis l'entrée en vigueur du règlement 265/2010 modifiant la convention d'application de l'accord de Schengen, les visas de longue durée doivent être délivrés selon le modèle type de visa instauré par le règlement 1683/95, avec spécification du type de visa par inscription de la lettre "D" en en-tête .
26. L'article 18 de la convention d'application de l'accord de Schengen tel que modifié par le règlement 265/2010 énonce ce qui suit:

"1. Les visas pour un séjour de plus de trois mois (ci-après dénommés "visas de long séjour") sont des visas nationaux délivrés par l'un des États membres selon sa propre législation ou selon la législation de l'Union. ...
2. Les visas de long séjour ont une durée de validité qui n'excède pas un an. Si un État membre autorise un étranger à séjourner plus d'un an, le visa de long séjour est remplacé, avant l'expiration de sa période de validité, par un titre de séjour."
27. Il découle de cette disposition que les "visas de long séjour" sont des visas nationaux que les États membres délivrent selon leur propre législation ou selon la législation concernant l'immigration légale de l'Union (- puisque cette dernière consiste surtout

²⁰ Reconnu dans l'arrêt Ben Alaya C-491/13, qui se rapporte à la directive 2004/114, abrogée avec effet au 24 mai 2018 par la directive 2016/801 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), JO L 132, 21.5.2016, p. 21, qui ne semble pas modifier le droit sur ce point.

²¹ Règlement (CE) No 1030/2002 du Conseil du 13 juin 2002 établissant un modèle uniforme de titre de séjour pour les ressortissants de pays tiers, JO L 157, 15.6.2002, p. 1.

en des directives, il va de soi qu'il faudra toujours du droit national -) pour une durée supérieure à trois mois mais inférieure à un an. Les visas de long séjour sont donc identiques aux titres de séjour, sauf qu'ils ne peuvent avoir de durée de validité excédant un an.

28. Sous l'influence de considérations pratiques, on constate dans la législation la plus récente une claire affirmation de l'équivalence ainsi que du choix de l'État membre de délivrer soit des visas de long séjour soit des titres de séjour.²²
29. Il s'ensuit qu'un visa de long séjour est un titre de séjour, accordé par un État membre selon sa législation nationale, éventuellement en conformité avec le droit de l'Union concernant l'immigration légale, pour une durée supérieure à trois mois mais inférieure à un an. Seule la limite d'un an distingue le visa de long séjour du titre de séjour, à part la présentation différente entre un titre de séjour (une carte en plastique) et un visa (une vignette apposée dans un passeport)..

Le visa à validité limitée ne se demande pas

30. Les mots mis en italiques au point précédent, repris de la question préjudicielle, font état d'une "demande de visa à validité territoriale limitée".
31. A strictement parler, il ne peut pas y être de demande de visa à validité territoriale limitée. Le concept de visa "à validité territoriale limitée" n'apparaît, dans le titre III du code des visas ("procédures et conditions de délivrance des visas"), qu'au niveau du chapitre IV, "délivrance du visa", qui fait suite aux chapitres II, "la demande" et III, "examen d'une demande et décision relative à cette demande".
32. Comme il résulte de son art. 1(1), le code des visas 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 90 jours sur toute période de 180 jours*". En termes moins techniques, le code des visas règle les procédures et conditions de délivrance des visas de courte durée.
33. La "demande" (de visa) est définie à l'art. 2, point 10) du code des visas comme "une demande de visa", le mot "visa" étant à son tour défini au point 2) du même art. 2

²² Voir l'art. 17 et les considérants (30) et (35) de la directive 2016/801 citée à la note de bas-de-page 20.

comme l'autorisation accordée par un État membre en vue du transit ou du séjour sur le territoire des États membres, pour une durée totale n'excédant pas 90 jours sur toute période de 180 jours, ou en vue du passage par la zone internationale de transit des aéroports des États membres.

34. Il découle de ces dispositions qu'une demande de visa régie par le code des visas est par définition une demande de visa pour un court séjour dans les États membres (au pluriel²³).
35. Une demande de visa pour un long séjour doit se faire selon le droit national, le droit de l'Union ne contenant pas, en ce moment, de règles à cet égard.
36. Une demande de visa est donc une demande soit pour un visa de courte durée, soit pour un visa de long séjour. Seul dans le premier cas, les dispositions du code des visas s'appliquent.
37. Le code des visas ne prévoit pas la possibilité de demander un visa à validité territoriale limitée.

Un séjour pour demander l'asile n'est pas un court séjour

38. Une demande de visa en vue de rejoindre le territoire d'un État membre pour y demander la protection internationale ne saurait être comprise comme une demande de visa de court séjour.
39. Celui qui demande un visa en vue de rejoindre le territoire d'un État membre afin d'y demander la protection internationale n'a pas l'intention de quitter les États membres endéans 90 jours, ni celle de ne séjourner que 90 jours sur toute période de 180 jours dans les États membres.
40. Il s'ensuit que lorsque des personnes comme les époux X demandent un visa à de telles fins, leur demande devrait être traitée comme une demande de visa de long séjour, en vertu du droit national, en l'occurrence en vertu de l'art. 9 de la loi du

²³ Il découle des considérants, des protocoles et des actes d'adhésion respectifs que le code des visas ne s'applique pas (encore) à certains États membres, en ce moment la Bulgarie, Chypre, la Croatie, l'Irlande, la Roumanie et le Royaume-Uni. Il résulte des considérants et des accords d'association respectifs que le code des visas s'applique au Liechtenstein, à la Suisse, à l'Islande et à la Norvège.

15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.²⁴

41. Il découle de l'article 51(1) de la Charte que celle-ci n'est pas applicable au traitement que l'État membre réserve à une demande de visa présentée par des personnes qui désirent rejoindre son territoire afin d'y demander la protection internationale.

En ordre subsidiaire - l'art. 25 du code des visas contient une faculté, non pas une obligation

42. Il découle du caractère de visa de courte durée de tout visa qu'un État membre peut délivrer sur base du code des visas - qu'il s'agisse d'un visa uniforme (cas normal) ou un visa à validité territoriale limitée (cas exceptionnel) - que l'usage par un État membre de la faculté offerte par l'art. 25, par. 1, a) pour permettre à des personnes de venir sur son territoire demander la protection internationale n'est pas un usage approprié de cette disposition.
43. Si un État membre devait néanmoins décider de traiter une telle demande, il importe de souligner qu'il résulte des artt. 21, 24, 25 et 32 du code des visas, lus ensemble²⁵, que le visa à validité territoriale limitée est une faculté ouverte à l'État membre qui veut donner, dans des cas exceptionnels, une réponse favorable à une demande de visa de courte durée en dérogation d'une ou de plusieurs des conditions d'entrée prévues à l'art. [6], par. 1, points a), c), d) et e) du code frontières Schengen²⁶.
44. L'élément déclencheur de l'application de l'exception (visa à validité territoriale limitée) au lieu de la règle (visa uniforme) est le jugement de l'État membre qui estime nécessaire de déroger aux règles qui s'appliquent normalement. Le choix des

²⁴ "Pour pouvoir séjourner dans le Royaume au-delà du terme fixé à l'article 6 l'étranger qui ne se trouve pas dans un des cas prévus à l'article 10 doit y être autorisé par le Ministre ou son délégué.

Sauf dérogations prévues par un traité international, par une loi ou par un arrêté royal, cette autorisation doit être demandée par l'étranger auprès du poste diplomatique ou consulaire belge compétent pour le lieu de sa résidence ou de son séjour à l'étranger."

²⁵ Sur le lien de cohérence entre les articles 21 et 32 du code des visas, voir l'arrêt C-84/12, Koushkaki, points 26-63.

²⁶ Règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen) (texte codifié), JO L 77, 23.3.2016, p. 1.

mots ("jugement", "estime") ainsi que le caractère exceptionnel de la démarche, qui découle également de la cohérence des artt. 21, 24, 25 et 32, font en sorte qu'on ne saurait concevoir qu'il existerait une obligation quelconque, en droit de l'Union, d'accorder un visa à validité territoriale limitée. Il s'agit clairement d'un choix souverain qu'un État membre peut opérer, dérogeant ainsi aux règles normales. Il s'agit d'une faculté et non pas d'une obligation.²⁷

45. Il n'en est pas autrement sur base du "risque [avéré] de violation de l'art. 4 et/ou de l'art. 18 de la Charte ou d'une [...] obligation internationale à laquelle l'État est tenu" auquel la question préjudicielle fait référence.
46. L'art. 4 de la Charte (qui correspond à l'art. 3 CEDH) pourrait s'appliquer dans des situations où un État membre extradait ou expulsait une personne vers un pays tiers dont il savait ou devait savoir qu'il existait un risque réel et imminent de torture ou de mauvais traitements.²⁸ L'art. 4 de la Charte ne comprend en revanche pas d'obligation de soustraire toutes les personnes qui risquent de subir un traitement inhumain ou dégradant aux mains d'un État tiers sur le territoire d'un État tiers à ce risque.
47. La même conclusion s'applique en ce qui concerne l'art. 18 de la Charte, qui, elle non plus n'oblige les États membres à délivrer des visas à des ressortissants de pays tiers désireux de demander la protection internationale sur le territoire d'un État membre.
48. En ce qui concerne les obligations internationales des États membres, la Commission n'est pas au courant d'une obligation internationale qui obligerait les États membres d'aller au-delà de l'acquis de l'Union concernant la protection internationale. Si un État membre *l'estime* nécessaire, il peut toutefois déroger.

²⁷ Le caractère facultatif de l'art. 25, par. 1, a) du code des visas rend sans intérêt la partie B de la deuxième question préjudicielle. Tous les facteurs mentionnés dans cette partie de la question, ainsi que tout autre facteur pertinent non-mentionné, peut rentrer dans le jugement par l'État membre qu'il se trouve dans une situation exceptionnelle qui justifie de déroger à une ou plusieurs des conditions d'entrée. On peut faire le lien avec la proposition de règlement établissant un cadre de l'Union pour la réinstallation présentée par la Commission le 13.7.2016 (COM(2016) 468 final), qui à son art. 10(1) reconnaît la légitimité pour les États membres de donner la préférence à certains ressortissants de pays tiers.

²⁸ Affaire Savridin Szhurayev c. Russie, requête n° 71386/10, point 2 du dispositif.

Conclusion

49. Eu égard à ce qui précède, la Commission propose à la Cour de répondre à la deuxième question qu'une demande de visa en vue de rejoindre le territoire d'un État membre pour y demander la protection internationale ne saurait être traitée comme une demande de visa au sens du Règlement (CE) n° 810/2009 du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas. En tout état de cause, l'art. 25, par. 1, a) du Règlement (CE) n° 810/2009 ne contient pas d'obligation pour les États membres; cette disposition contient une faculté pour les États membres de déroger à titre exceptionnel à une ou plusieurs des conditions d'entrée prévues à l'art. 6, par. 1, points a), c), d) et e) du Règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes.

3. PROPOSITION DE RÉPONSE AUX QUESTIONS

50. La Commission a l'honneur de proposer à la Cour de répondre comme suit aux questions préjudicielles:

«1. Ni la Charte des droits fondamentaux de l'Union, ni la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ni la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés sont visées à l'article 25, paragraphe 1, a), du Règlement (CE) n° 810/2009 du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas.

2. Une demande de visa en vue de rejoindre le territoire d'un État membre pour y demander la protection internationale ne saurait être traitée comme une demande de visa au sens du Règlement (CE) n° 810/2009 du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas. En tout état de cause, l'art. 25, par. 1, a) du Règlement (CE) n° 810/2009 ne contient pas d'obligation pour les États membres; cette disposition contient une faculté pour les États membres de déroger à titre exceptionnel à une ou plusieurs des conditions d'entrée prévues à l'art. 6, par. 1, points a), c), d) et e) du Règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes.»

Chiara CATTABRIGA

Geert WILS

Agents de la Commission