

N° 449990

M. H...

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies

Séance du 12 octobre 2022

Décision du 7 novembre 2022

CONCLUSIONS

M. Philippe RANQUET, rapporteur public

Un visa long séjour (VLS) avec la mention « visiteur » peut-il encore aujourd'hui être légalement refusé au motif que le demandeur ne justifie pas de la nécessité de résider en France pour une durée supérieure à trois mois ? Telle est la question posée par le pourvoi dont vous saisis M. M H....

1. Ce dernier, de nationalité algérienne, entretient des liens anciens avec la France où il a lui-même vécu et suivi une partie de ses études. Des membres de sa famille élargie y sont installés et il y détient un patrimoine immobilier. Il s'y rend régulièrement pour des déplacements privés et professionnels, sous le couvert d'un « *visa de circulation* » régi par le 1^{er} alinéa de l'article 9 de l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968, qui lui autorise des séjours d'une durée maximale de 90 jours par période de 180 jours. Il a toutefois demandé, en 2017, à obtenir le VLS prévu au 2^e alinéa du même article, qui lui aurait permis de se maintenir sur le territoire français au-delà de trois mois consécutifs, mais se l'est vu refuser par les autorités consulaires françaises à Alger, décision qu'il a contestée en vain devant la commission de recours (CRRV) puis devant le TA et la CAA de Nantes.

C'est dans la phase contentieuse que le motif du refus de visa a dû être explicité, car le refus initial se bornait à relever que « *les informations communiquées pour justifier les conditions du séjour sont incomplètes ou ne sont pas fiables* », et le recours préalable obligatoire devant la CRRV a donné lieu à un rejet implicite. La CAA retient, de la défense de l'administration, que le rejet est fondé sur le motif tiré de ce que M. H... « *n'établit pas la nécessité dans laquelle il se trouve de résider en France de manière permanente* », motif dont elle juge qu'il n'est entaché d'aucune EMA.

2. A vrai dire, si vous aviez été saisis du pourvoi contre un tel arrêt à peine deux ans plus tôt, nous doutons qu'il serait parvenu jusqu'à votre formation de jugement, tant la solution aurait alors paru orthodoxe au regard de votre jurisprudence.

2.1. Celle-ci se caractérise de longue date par la reconnaissance d'un large pouvoir discrétionnaire aux autorités françaises pour décider si un étranger qui n'est pas déjà autorisé à résider sur le territoire peut ou non y entrer. Il s'agit de l'exercice d'un « *pouvoir*

souverain » ou d'une « *prérogative régalienn*e » qui fait l'objet d'un encadrement minimaliste par les normes applicables, pour reprendre la description faite par Sophie Roussel concluant dans la récente affaire *M. PM...* (décision du 24 février 2022, n° 457798, A).

C'est le cas dans la loi, aujourd'hui l'article L. 312-2 du CESEDA, qui se borne à énoncer à propos du VLS qu'il autorise un séjour de plus de trois mois « *à caractère familial, en qualité de visiteur, d'étudiant, de stagiaire ou au titre d'une activité professionnelle, et plus généralement tout type de séjour d'une durée supérieure à trois mois conférant à son titulaire les droits attachés à une carte de séjour temporaire* ». Un lien est ainsi fait avec la législation relative aux titres de séjour, d'autant plus que celle-ci fait de la détention préalable du VLS une condition pour obtenir la plupart de ces titres, mais ce lien n'est pas une équivalence : comme votre décision du 24 février 2022 l'a justement rappelé à propos des visas et titres « étudiant », les conditions en général précises posées par la loi pour la délivrance du titre ne régissent pas de manière automatique celle du visa.

Et il en va ainsi également dans la plupart des conventions bilatérales. Relevons d'emblée, pour ne plus y revenir, que ce faible encadrement est le même en substance dans l'accord franco-algérien de 1968 : l'article 9 relatif aux visas ne dit rien des conditions d'obtention et se contente d'établir le même type de lien entre le VLS et les certificats de résidence définis plus en détail à l'article 7. Ce que vous jugerez du VLS régi par ces stipulations vaudra donc tout autant pour le VLS de droit commun.

Il existe bien entendu de nombreux cas particuliers, prévus par la loi ou les conventions, où le visa doit être accordé ou au contraire refusé si certaines conditions sont remplies. Mais hors de ces cas, selon votre décision du 28 janvier 1986, *N...*, n° 41550-46278, A, « *les autorités françaises à l'étranger disposent d'un large pouvoir d'appréciation* » pour refuser de délivrer un visa, « *et peuvent se fonder non seulement sur des motifs tenant à l'ordre public, mais sur toute considération d'intérêt général* ». Dans ce cadre, les autorités consulaires peuvent notamment contrôler la réalité des motifs invoqués à l'appui de la demande de visa (22 avril 1992, *Alkan*, n° 118336, B ; 19 février 2001, *Mme L... épouse H...*, n° 211891, B) et l'adéquation entre ces motifs et le titre sollicité (19 octobre 2001, *X...*, n° 222944, C).

2.2. Et ce cadre s'applique tout particulièrement au visa réclamé en qualité de « visiteur ». Le titre de séjour portant cette mention est lui-même celui auquel peut prétendre un étranger qui n'entre dans aucune autre catégorie et se contente de justifier de ressources suffisantes pour vivre en France sans y exercer une activité soumise à autorisation. On ne peut alors se référer à des critères aussi précis que par exemple, pour un visa « salarié », l'adéquation de la qualification avec l'emploi envisagé (voir 30 décembre 2010, *M. S...*, n° 335170, A, le critère étant apparu assez précis pour que le juge exerce ici un contrôle normal sur l'appréciation de l'administration).

C'est ainsi que vous avez jugé qu'un VLS avec la mention « visiteur » pouvait être légalement refusé au seul motif que le demandeur ne justifie pas « *de la nécessité d'un séjour permanent en France* ». Vous l'avez jugé dans un cas qui offre des similarités avec la présente affaire, celui d'un couple algérien qui détenait des biens immobiliers en France et

souhaitait pouvoir y séjourner plus durablement pour les gérer, et avez alors fiché cette solution (25 juillet 2008, *M. et Mme I...*, n° 305697, B), que vous avez ensuite continué à mettre en œuvre (voir par exemple 1^{er} juillet 2011, *M. et Mme W...*, n° 338080, C). C'est clairement la ligne dans laquelle s'est placée ici la cour, qui reprend les termes de ces précédents.

2.3. Si la pérennité de cette ligne jurisprudentielle peut être interrogée, c'est du fait de votre récente décision du 4 février 2021, *M. B...*, n° 434302, B. La question qui était d'abord posée était celle de savoir si le VLS pouvait être refusé au motif d'un risque de détournement à des fins migratoires. Vous y avez répondu négativement : c'est dans la définition même du VLS qu'il permet de demander un titre de séjour, il ne saurait donc être « *détourné* » à une telle fin ; le risque de détournement n'existe, et le motif ne peut être opposé, que pour le visa de court séjour.

Mais la décision pourrait être lue comme reformulant, de manière plus générale, le cadre dans lequel s'apprécie la légalité d'un refus de visa, et en des termes dont il faut alors vérifier quelle place ils laissent au motif de refus admis par la jurisprudence *M. et Mme I...* Ainsi, il est d'abord dit que « *l'administration peut, indépendamment d'autres motifs de rejet tels que la menace pour l'ordre public, refuser la délivrance d'un visa, qu'il soit de court ou de long séjour, en cas de risque avéré de détournement de son objet, lorsqu'elle établit que le motif indiqué dans la demande ne correspond manifestement pas à la finalité réelle du séjour de l'étranger en France* ». C'est en développant cette prémisse qu'est ensuite faite la distinction entre le visa de court séjour, qui peut être refusé en se fondant sur l'existence d'un risque avéré de détournement du visa à des fins migratoires, et le VLS, qui ne le peut pas. Votre décision ajoute alors : « *toutefois, dans l'hypothèse où le motif de la demande d'un visa de long séjour visiteur est de s'installer durablement en France, ce visa peut être refusé si l'administration établit que l'étranger n'est manifestement pas susceptible de remplir les conditions lui permettant d'obtenir le titre de séjour qui lui sera nécessaire après la période couverte par le visa* ».

3. Nous pouvons à ce stade en venir aux moyens du pourvoi, dont deux prennent appui plus ou moins directement sur cette décision.

3.1. Le premier reproche à la cour d'avoir estimé que le refus de visa litigieux n'était fondé que sur un motif, celui que nous avons cité, alors qu'en réalité il l'était également sur le risque allégué d'un détournement à des fins migratoires. La cour aurait ainsi dénaturé les pièces du dossier, et en conséquence omis de censurer un motif illégal compte tenu de votre récente décision.

Ce moyen ne saurait vous retenir. Il est vrai qu'on lit dans la défense de l'administration devant la cour que *M. H...* n'apporte aucune preuve qu'il ne se maintiendra pas en France, mais c'est invoqué à titre complémentaire, après un développement centré sur le fait qu'il « *n'explique toujours pas la nécessité d'obtenir un visa* ». La contestation est en outre un peu vaine, car à supposer qu'il y ait vraiment eu deux motifs dont un illégal, il suffisait de neutraliser celui-ci si l'autre est exempt de critique.

3.2. La question déterminante est donc celle que pose le moyen suivant, d'erreur de droit. Le requérant soutient qu'il faut lire la décision *M. B...* comme ayant arrêté une liste exhaustive des motifs de refus d'un VLS avec la mention « visiteur » : la menace pour l'ordre public, l'inadéquation manifeste de la demande à la finalité réelle du séjour et la circonstance que l'étranger ne remplirait manifestement pas les conditions pour se voir délivrer ultérieurement le titre de séjour correspondant. La question de la « nécessité » du séjour est absente de ce cadre, tandis qu'aucun de ces trois motifs n'a été opposé à *M. H...*, ni d'ailleurs, au vu du dossier, n'aurait pu lui être opposé.

Nous pensons toutefois que ce n'est pas ainsi qu'il faut comprendre cette décision, et nous vous invitons au contraire à confirmer la validité du précédent *M. et Mme I...*

Nous nous appuyons pour cela tout d'abord sur la rédaction de la décision *M. B...*, qui nous paraît laisser placer à des motifs de refus autres que ceux qu'elle mentionne expressément : nous avons cité ce passage tout à l'heure, « *indépendamment d'autres motifs de rejet tels que la menace pour l'ordre public* », il peut donc y en avoir d'autres encore. Et surtout, les conclusions de Mireille Le Corre corroborent cette impression. Elles prennent position sur un débat concernant les relations entre VLS et droit au séjour : la perspective d'un établissement durable du demandeur en France ne saurait constituer en elle-même un motif légal de refus, en revanche la circonstance qu'il ne pourra manifestement pas prétendre à un titre de séjour le moment venu en est un ; de même, si le détournement de la procédure à des fins migratoires n'a pas de sens pour un VLS, le détournement au regard de l'objet de la demande en conserve un. Les motifs légaux de refus que la décision prend la peine d'explicitier sont ainsi en rapport direct avec le motif jugé illégal. Mais pour d'autres motifs, qui seraient plus éloignés de ce débat, il ne faut rien en déduire : les conclusions ne les abordent pas et en particulier pas celui du précédent *M. et Mme I...*

Tout nous semble donc permettre que vous confirmiez la légalité de ce motif, dont l'abandon nous semblerait fragiliser la logique de prérogative régaliennne que vous avez consacrée et réaffirmée encore récemment dans la décision *M. PM...* Si vous nous suivez, vous jugerez donc que la cour n'a pas commis d'erreur de droit en retenant qu'un tel motif, dès lors qu'il n'était pas entaché d'erreur manifeste d'appréciation, pouvait légalement fonder le refus. Vous pourrez ainsi également confirmer que le contrôle du juge sur la ce point est restreint, ce que le pourvoi ne discute pas mais ce qui nous paraît découler de la même logique préservant la large marge d'appréciation de l'administration, sauf critères plus précis comme dans le précédent *M. S...*

Il serait selon nous seulement souhaitable d'ajuster la rédaction retenue dans la décision *M. et Mme I...* en renonçant à parler de la nécessité d'un séjour « *permanent* ». Une telle formulation peut être trompeuse puisqu'en réalité, et rien n'indique que vous ayez alors eu autre chose à l'esprit, la seule nécessité à démontrer est celle d'un séjour *durable*, qui se prolonge au-delà de trois mois, mais pas celle de s'installer en France de manière *définitive*. Le pourvoi tente de jouer de cette ambiguïté pour démontrer l'illégalité du refus opposé à

M. H... ; il nous semble justement qu'il suffit, sur ce point, de redonner au motif de refus sa véritable portée.

4. Le dernier moyen du pourvoi est soulevé sur le terrain de l'atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée et familiale garanti par l'article 8 de la convention EDH : la cour aurait écarté l'existence d'une telle atteinte au prix d'une EQJ. Mais au regard de la consistance des liens de M. H... avec la France, que nous avons exposée pour commencer, on ne voit pas en quoi le fait de continuer de s'y rendre sous le couvert d'un visa de circulation, plutôt que d'un VLS, porterait à ce droit une atteinte disproportionnée.

Vous ne pourrez donc qu'écartier également ce moyen. EPCMNC au rejet du pourvoi.