

N° 434302

M. B...

7^{ème} et 2^{ème} chambres réunies

Séance du 25 janvier 2021

Lecture du 4 février 2021

Conclusions

Mireille LE CORRE, rapporteure publique

Un visa de long séjour « visiteur » peut-il être refusé pour un risque de détournement à des fins migratoires alors même que l'objet de la demande de l'intéressé est précisément de s'installer durablement en France ?

C'est la question posée par ce pourvoi, la cour administrative d'appel de Nantes ayant admis une telle possibilité, contrairement au tribunal administratif de Nantes.

1. La délivrance de visas dit « de long séjour » est régie par l'article L. 211-2-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).

Dans sa rédaction actuelle, il prévoit notamment, à son deuxième alinéa, que « *Tout étranger souhaitant entrer en France en vue d'y séjourner pour une durée supérieure à trois mois doit solliciter auprès des autorités diplomatiques et consulaires françaises un visa de long séjour. La durée de validité de ce visa ne peut être supérieure à un an.* »

Cet article précise (3^{ème} alinéa) que « Dans les conditions définies par décret en Conseil d'Etat, ce visa confère à son titulaire les droits attachés à une carte de séjour temporaire ou à la carte de séjour pluriannuelle prévue aux articles L. 313-20 et L. 313-21 ».

Dans sa rédaction applicable au litige (décision de rejet du 18 février 2016), cet article évoquait ce visa sans davantage de précision, sauf pour les conjoints de Français.

L'article R. 311-3 du CESEDA, dans sa rédaction applicable au litige, détermine la liste des cas dans lesquels les étrangers sont dispensés de souscrire une demande de carte de séjour, autour de 11 situations. Il s'agit notamment (5°) des « *étrangers mentionnés à l'article L. 313-6 séjournant en France sous couvert d'un visa pour un séjour d'une durée supérieure à trois mois et au plus égale à un an et portant la mention « visiteur », pendant la durée de validité de ce visa* ». Les autres cas portent notamment sur les conjoints de Français, les étudiants et les salariés, sous certaines réserves.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

L'article L. 313-6 auquel il renvoie s'agissant des visas « visiteurs », dans sa rédaction applicable au litige, prévoit que « *La carte de séjour temporaire délivrée à l'étranger qui apporte la preuve qu'il peut vivre de ses seules ressources et qui prend l'engagement de n'exercer en France aucune activité professionnelle porte la mention « visiteur »* ».

Ces dispositions visent à éviter une double procédure, ainsi que l'administration l'a explicité dans des circulaires : le visa de long séjour, d'une durée comprise entre trois mois et un an, a, pendant sa durée de validité, les effets d'une carte de séjour temporaire, qu'il n'est donc pas nécessaire de solliciter au surplus.

Ce visa de long séjour se distingue nettement du visa de court séjour.

La distinction entre visas « court » séjour » (dits C) et visas « long séjour » (dits D) est prévue par le Règlement (CE) n° 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas (code des visas). Le visa « court séjour » est commun sur l'espace Schengen et il n'autorise pas à s'installer en France.

Le visa long séjour ouvre quant à lui le droit de demander une carte de séjour, ainsi que le prévoit le CESEDA. Certaines catégories de visas long séjour comportent même une obligation de solliciter le titre de séjour dans un certain délai, après l'arrivée sur le territoire français ou avant l'expiration du visa.

Ainsi que le prévoit le CESEDA (articles L. 211-1 et L. 211-2-1), un visa est toujours nécessaire pour entrer en France et ce visa doit être un visa long séjour si l'étranger entend séjourner en France pour une durée supérieure à trois mois.

S'agissant précisément du visa long séjour « visiteur », à vrai dire, les textes ne sont guère prolixes sur ce qui apparaît comme une catégorie « balai ». L'étranger doit faire la preuve de ses ressources financières, qui lui permettront de subvenir à ses besoins en France. Le montant minimal des ressources exigé pour une personne seule est de 1231 euros nets mensuels, sur une année, et il résulte soit des propres ressources de l'étranger (rentes ou pensions, revenus immobiliers...) soit de celles d'un membre de sa famille¹.

Pour l'illustrer, dans notre affaire, l'intéressé bénéficiait effectivement d'une rente viagère et d'une somme substantielle sur un compte bancaire, ce dont le tribunal administratif a tenu compte pour estimer qu'il faisait la preuve de ses ressources suffisantes.

Ce visa long séjour visiteur répond-il à des motifs particuliers ? Evidemment, l'étranger qui entre dans les autres catégories plus précises ouvrant droit au visa long séjour doit établir que sa situation correspond aux critères posés par ces visas long séjour spécifiques (conjoint de Français, étudiants, salariés). L'existence de ces critères justifie d'ailleurs que pour ces

¹ Site service public

catégories, un contrôle normal ait été retenu pour l'appréciation portée, le cas échéant, par le juge sur les refus de visa.

Aucun motif précis n'est, en revanche, prévu, s'agissant du visa visiteur, ni par les textes législatifs et réglementaires, ni même dans les circulaires ministérielles. Les seules conditions expresses sont la condition de ressources et l'engagement à ne pas travailler en France. Il est parfois seulement précisé, à titre illustratif et non exhaustif, que ce visa peut « notamment » concerner les parents à charge d'enfants résidant légalement en France, les partenaires de PACS ou encore les religieux venant exercer leurs fonctions en France².

La lecture d'un formulaire de demande de visa long séjour est assez instructive : il s'agit d'un formulaire commun à tous les types de visas long séjour. La case numéro 23 indique « Je sollicite un visa pour le motif suivant » et suivent différentes raisons, parmi lesquelles on retrouve les catégories étudiant, travail, etc. Deux cases différentes correspondent à « établissement familial » et « établissement privé/visiteur », ce qui pourrait laisser penser que le visiteur se distingue du cas familial, mais en réalité, l'établissement familial correspond aux cas précis de la famille « nucléaire » tels que les conjoints ou les enfants, mais pas à toute demande de rejoindre sa famille. Dans le cas par exemple de frères et sœurs ou des ascendants, c'est bien la catégorie « établissement privé/visiteur » qui doit être complétée, comme on le comprend à la lecture des pièces exigées pour chaque cas de figure.

Ces visas visiteurs constituent une part limitée des visas long séjour délivrés, de l'ordre de 15 000 par an, sur un total d'environ 220 000, la catégorie numériquement la plus importante des visas long séjour étant celle des étudiants (environ 100 000), puis celle des membres de la famille au sens strict (un peu moins de 50 000) et des visas pour motif économique (environ 33 000)³.

3. Ce visa long séjour visiteur peut-il alors être sollicité de la part d'un étranger qui souhaite séjourner durablement en France et entend solliciter ultérieurement un titre de séjour en ce sens ?

Non seulement les dispositions du CESEDA ne l'interdisent pas, mais elles prévoient même cette passerelle possible entre le visa long séjour et un titre de séjour consécutif.

L'étranger qui souhaite rester en France au-delà de la durée du visa long séjour doit ainsi faire la demande de titre de séjour avant l'expiration de ce visa. Le titre sollicité relève alors d'une analyse en termes de renouvellement – et non de première demande – puisque le visa vaut premier titre de séjour.

Au-delà de ces modalités organisées par les textes, vous avez déjà jugé, par une ordonnance du Président Stirn, que le visa de long séjour pouvait être demandé au titre de la vie privée et

² idem

³ Statistiques du rapport au Parlement pour 2018, source DGEF

familiale par un ressortissant étranger souhaitant s'établir en France, dans le cas d'un projet de PACS (15 janvier 2008, M. S..., n° 311775, aux Tables sur ce point). L'objet même de la demande de visa long séjour peut ainsi être de séjourner durablement en France et d'obtenir ultérieurement un titre de séjour correspondant. Dans cette ordonnance, vous avez précisé expressément que le visa court séjour ne pouvait pas, en revanche, être la voie adaptée dans une telle hypothèse.

La logique est donc très différente de celle des visas de court séjour, qui n'ont jamais pour objet de séjourner durablement en France. Le risque dit « de détournement du visa à des fins migratoires », au sens d'une volonté de séjourner durablement en France, peut être pris en compte pour ces visas de court séjour.

Cette notion de « risque » figure dans le code communautaire des visas. Son article 21 prévoit notamment qu'une *« attention particulière est accordée à l'évaluation du risque d'immigration illégale ou du risque pour la sécurité des Etats membres que présenterait le demandeur ainsi qu'à sa volonté de quitter le territoire des Etats membres avant la date d'expiration du visa demandé. »*

Plus précisément, les motifs de rejet de visa court séjour sont énumérés dans l'annexe IV de ce code. Ils sont au nombre de neuf. Ils correspondent par exemple au cas où le document de voyage est faux, à l'absence de preuve relative aux moyens de subsistance suffisants pour la durée du séjour, ou encore à une menace pour l'ordre public, ainsi qu'au cas dans lequel les informations sur l'objet et les conditions du séjour ne sont pas fiables.

Vous avez-vous-mêmes reconnu ce risque dans le cadre de demandes de visa de court séjour, par exemple dans le cas d'un étranger isolé dans son pays d'origine et n'y occupant pas un emploi stable alors que sa famille résidait en France (10 décembre 2008, M. Lalatiana R..., n° 289258, aux Tables sur un autre point). Dans ses conclusions sur cette décision, Julien Boucher soulignait que « pour éviter qu'un simple soupçon tienne lieu de la démonstration d'un risque objectif, votre jurisprudence impose de vérifier l'existence d'un faisceau d'indices, tiré notamment de la situation familiale et socio-économique du demandeur, de nature à établir que, quelles que soient ses intentions, c'est-à-dire même si la demande ne présente pas un caractère frauduleux, il existe une réelle probabilité qu'il cherche à se maintenir sur le territoire national après l'expiration de son visa. ».

En revanche, s'agissant des visas de long séjour, vous tenez, fort logiquement, compte de l'objet même de la demande : outre l'ordonnance précitée, vous avez annulé une décision de refus de visa en relevant que la demande était précisément fondée sur l'objectif de solliciter un titre de séjour (9 décembre 2009, X..., n° 305031, au Recueil), en lien en l'espèce avec l'intérêt supérieur de l'enfant.

Vous avez également retenu, s'agissant d'une demande de visa long séjour « visiteur », que « si le ministre fait également valoir que la décision de la commission serait également motivée par l'existence d'un risque de détournement de l'objet du visa à des fins migratoires,

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

cette considération n'est pas de nature à justifier la décision attaquée, dès lors qu'était en l'espèce sollicité un visa de long séjour dont la finalité était précisément de permettre à l'épouse et au fils de M.A de s'établir en France » (6^{ème} SSJS, 21 janvier 2009, n° 308694, M. Z..., C).

Le ministre de l'intérieur fait d'ailleurs état de cette décision Z... et s'en remet à la sagesse du Conseil d'Etat sur ce point.

Aucune jurisprudence fichée n'est intervenue sur cette question.

Au total, le risque de détournement à des fins migratoires ne peut fonder à lui seul le refus de visa long séjour puisque l'objet même de la demande peut être de s'installer durablement en France et de solliciter, pour ce faire, un titre de séjour consécutif au visa long séjour.

4. Pour autant, les autorités consulaires ne sont évidemment pas dépourvues de toute possibilité de refuser un visa pour d'autres motifs.

Vous avez déjà retenu que les autorités consulaires disposaient d'un « large pouvoir d'appréciation » (par exemple sur le caractère suffisant des ressources, ou encore pour un visa LS étudiant, sur le caractère sérieux des études, 25 juillet 2001, Mlle W..., n° 221356, aux Tables). Plus généralement, vous avez jugé qu'« en l'absence de toute dispositions conventionnelle, législative ou réglementaire déterminant les cas où le visa peut être refusé à un étranger désirant se rendre en France, et eu égard à la nature d'une telle décision, les autorités françaises disposent d'un large pouvoir d'appréciation à cet égard, et peuvent se fonder non seulement sur des motifs tenant à l'ordre public, mais sur tout considération d'intérêt général. » (25 juillet 2008, M. et Mme I..., aux Tables). Vous exercez toutefois un contrôle normal, comme nous l'avons indiqué, en présence de critères tenant par exemple à l'adéquation de la qualification et de l'emploi envisagé (30 décembre 2010, M. SS..., n° 335170, au Recueil).

Mais cette grande marge d'appréciation a évidemment des limites, lorsque les conditions prévues par les textes sont réunies et que l'administration ne caractérise pas un détournement de l'objet de la demande. Précisons à cet égard que les refus de visa doivent désormais être motivés. C'était le cas pour certaines catégories d'étrangers seulement auparavant, et c'est désormais une règle générale (L. 213-2 du CESEDA). En tout état de cause, l'administration doit évidemment pouvoir indiquer devant le juge les motifs de sa décision.

Tout d'abord, de façon générale, l'administration peut toujours opposer un détournement de l'objet du visa, s'il est manifeste que le motif affiché par le demandeur n'est pas le motif réel de la demande. Vous l'avez déjà retenu dans différentes décisions (par ex. : 21 janvier 2011, Mlle Chadid, n° 334180, C). C'est autre chose que le risque de détournement à des fins migratoires. Il s'agit ici d'éviter qu'une demande soit fondée sur un motif manifestement fictif.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

D'ailleurs, cette distinction des risques est utilisée dans les textes (articles R. 312-9 et R. 312-10) s'agissant de l'abrogation du visa par le préfet : le visa court séjour peut notamment être abrogé lorsqu'il existe des indices concordants permettant de présumer que l'étranger est entré en France pour s'y établir ou à d'autres fins que celles qui ont justifié la délivrance du visa, alors que le visa long séjour peut être abrogé lorsqu'il existe des indices concordants permettant de présumer que l'étranger est entré en France pour s'y établir à d'autres fins que celles qui ont justifié la délivrance du visa.

S'agissant, en outre, du visa de long séjour « visiteur », s'il apparaît que l'intéressé ne pourra manifestement pas s'installer légalement en France, alors les autorités consulaires peuvent refuser un tel visa. A notre sens, il faut que le risque résultant de cette analyse soit sérieux, et là aussi fondé sur un faisceau d'indices et non sur une simple présomption de détournement, pour reprendre les termes de Julien Boucher dans ses conclusions précitées. L'administration ne peut, dans tous les cas, se borner à estimer qu'il existe « un risque » de façon générale, sans le caractériser et sans démontrer en quoi il peut légalement justifier le refus de visa.

Prenons le cas d'un étranger qui solliciterait un visa long séjour en vue d'obtenir un titre de séjour pour raisons familiales alors même que le centre de ses intérêts familiaux se situerait dans son pays d'origine. Il est, dans cette hypothèse, pertinent que les autorités consulaires puissent vérifier l'adéquation entre la situation de l'intéressé et le motif du visa invoqué. Mais cela ne peut être que pour apprécier le caractère susceptible de l'octroi ultérieur du titre, sans préjuger de l'analyse qui sera réalisée ultérieurement par les services compétents.

Le ressortissant étranger obtiendra ou non, par la suite, ce titre de séjour, mais c'est une autre appréciation, qui se différencie au moins à trois égards :

- D'abord l'autorité compétente n'est pas la même : le préfet et non les autorités consulaires,
- Ensuite, les critères ne sont pas les mêmes, entre d'une part un visa pour un séjour de 3 mois à un an et d'autre part un titre plus durable (carte pluriannuelle puis, le cas échéant, titre de 10 ans)
- Enfin, le moment de l'appréciation de cette demande n'est pas le même : au moment de la demande de visa, ou plusieurs mois après, au moment de sa demande de titre, avant l'expiration du visa.

Au total, nous vous proposons de clarifier trois points, en nous concentrant sur les visas de long séjour « visiteur », car d'autres dispositions encadrent les refus de visas, par exemple pour les conjoints de Français, ce qui ne permet pas d'embrasser dans un cadre unique tous les visas de long séjour.

- Premièrement, l'administration peut, indépendamment d'autres motifs tels que la menace à l'ordre public, refuser la délivrance d'un visa, qu'il soit de court séjour comme de long séjour, lorsqu'elle établit un risque avéré de détournement de l'objet du visa.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

- Deuxièmement, le refus d'un visa de long séjour « visiteur » ne peut, contrairement au visa de court séjour, être fondé sur le seul risque d'un établissement durable en France lorsque l'objet de la demande est précisément justifié par un tel motif, pour des raisons avancées par le demandeur, comme cela est légalement possible.
- Troisièmement, l'administration peut refuser le visa long séjour « visiteur » sollicité précisément pour s'établir durablement en France si elle établit que l'intéressé n'est manifestement pas susceptible de bénéficier, ultérieurement, d'un titre de séjour consécutif au visa.

5. Il est temps d'en venir aux faits de l'espèce et à l'arrêt attaqué.

M. B..., de nationalité marocaine, est entré en France en 1991, à l'âge de 13 ans, pour rejoindre son père qui s'y était déjà établi. Sa mère a ensuite rejoint la famille, qui comprend également trois sœurs de nationalité française, un frère titulaire d'une carte de résident et vivant en France. Le deuxième frère de M. B... vit au Maroc.

M. B... a poursuivi sa scolarité en France et obtenu un titre de séjour « salarié » en 1999 après avoir trouvé son premier emploi. Il a été condamné en 1999 à trois ans d'emprisonnement pour des faits de violence sexuelle sur mineur commis en 1995, alors qu'il avait 18 ans. Son titre de séjour a néanmoins été renouvelé après avis favorable de la commission du titre de séjour, au regard des gages de réinsertion qu'il avait donnés.

Il a été victime, en 2003, d'un grave accident qui l'a rendu paraplégique, avec des troubles neurologiques.

En 2010, il s'est rendu au Maroc puis a demandé la délivrance d'un visa de retour, qui lui a été refusé, de même que le renouvellement de son titre de séjour. Il a eu, au Maroc, un second accident sur la voie publique.

Il a présenté une nouvelle demande de visa le 6 août 2015. Cette demande a fait l'objet d'une décision implicite de rejet de la part des autorités consulaires locales. La commission de recours contre les refus de visa d'entrée en France a rejeté son recours préalable, le 18 février 2016, sans motiver sa décision.

L'administration, devant le tribunal administratif, a mis en avant trois motifs de refus :

- d'une part, l'insuffisance des ressources,
- d'autre part, la menace à l'ordre public au regard des faits commis en 1995, ainsi que d'autres faits de violence commis en août 2007 et janvier 2009, qui avaient justifié une peine de 5 mois avec sursis
- enfin, le visa sollicité faisait craindre un « détournement » à des fins migratoires puisqu'il faisait valoir que la quasi-totalité de sa famille résidait en France et qu'il indiquait avoir vocation à s'établir auprès d'eux définitivement en France.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Le tribunal administratif de Nantes a écarté le motif tiré des ressources, de façon précise et la cour administrative d'appel de Nantes n'a pas mentionné ce point.

Le tribunal administratif a retenu que le motif tiré de la menace à l'ordre public était justifié. La cour, à l'inverse, a estimé que cette menace ne pouvait être caractérisée au regard du handicap lourd de l'intéressé, mais, contrairement au tribunal administratif, elle a retenu le risque de détournement à des fins migratoires.

Elle a d'abord estimé qu'un visa visiteur n'était pas un visa de long séjour, ce qui est erroné, à la simple lecture des textes. Puis elle a pointé des éléments qui ne permettent pas d'interpréter clairement le sens de son arrêt : d'un côté, elle relève que l'intéressé a déjà sollicité à deux reprises, en vain, une carte de résident de dix ans, de l'autre elle met en exergue la circonstance que la quasi-totalité de sa famille vit en France et qu'il connaît au Maroc des conditions extrêmement précaires, du fait de son handicap.

Au regard d'une part de la distinction erronée que la cour établit entre visa long séjour et visa visiteur alors que les seconds sont une catégorie des premiers, et au regard de la rédaction du jugement que la cour censure et des éléments qu'elle met en exergue, nous lisons l'arrêt comme estimant que le refus du visa long séjour visiteur pouvait être motivé par le seul risque d'un séjour durable en France.

Autrement dit, la cour a fait application, à un visa long séjour visiteur dont l'objet peut précisément être de séjourner durablement en France, de votre jurisprudence applicable aux visas court séjour sur le détournement de l'objet à des fins migratoires, entachant ainsi son arrêt d'une erreur de droit.

L'arrêt doit donc être annulé.

Le renvoi de l'affaire permettra que le débat puisse avoir lieu devant les juges du fond sur des fondements ainsi clarifiés.

Par ces motifs, nous concluons :

- à l'annulation de l'arrêt attaqué
- au renvoi de l'affaire à la cour administrative d'appel de Nantes
- à ce que la somme de 2 500 euros soit mise à la charge de l'Etat au titre des articles L. 761-1 du CJA et 37 de la loi du 10 juillet 1991, à verser à la SCP Gaschignard, sous réserve qu'elle renonce à la part contributive de l'Etat.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.