



Paris, le 4 janvier 2016

Décision du Défenseur des droits MLD-2015-310

Le Défenseur des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ;

Vu le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

Vu la circulaire du 23 novembre 2004 NOR INTD0400135C ;

Saisi par Monsieur M qui estime avoir subi une discrimination ainsi qu'une méconnaissance de ses droits en qualité d'usager du service public, au regard des critères de délivrance d'une attestation d'accueil au bénéfice d'un étranger, dans le cadre d'une demande de visa court séjour fixés par la mairie des arrondissements E et F de la ville de Z et non prévus par la loi, pratique également observée au sein des mairies au arrondissements A, B, C, D, G et H de la ville de Z et des communes de T et de S ;

Décide de recommander au préfet de X d'établir une liste commune de pièces en vue de la délivrance d'une attestation d'accueil, laquelle devrait être utilisée par l'ensemble des mairies du département, et de procéder à un examen périodique de l'utilisation par les mairies d'une liste conforme au droit applicable.

Le Défenseur des droits demande au préfet de X de rendre compte des suites données aux recommandations ci-dessus dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Jacques TOUBON

Recommandation

RAPPEL DES FAITS

Monsieur M a saisi le Défenseur des droits concernant les critères de délivrance d'une attestation d'accueil au bénéfice d'un étranger, dans le cadre d'une demande de visa court séjour, fixés par la mairie des arrondissements E et F de la ville de Z.

Il apparaît, au vu de la liste de pièces transmise par le réclamant mais également de celles mises à disposition des usagers par certaines mairies d'arrondissement de la ville de Z (A, B, C, D, E, F, G et H), des communes de T et de S, communiquées par le délégué du Défenseur des droits présent dans le département de X, que certains des documents demandés pour se voir délivrer une attestation d'accueil conduisent à fixer des exigences supplémentaires non prévues par les dispositions législatives et réglementaires du Code de l'entrée et du séjour des étrangers en France (CESEDA).

Ainsi, les listes de pièces visées laissent apparaître des conditions requises non prévues par les textes, telles que, l'obligation pour l'hébergeant d'avoir un minimum de ressources équivalentes au SMIC ou à un montant de 1000 euros charges déduites selon les cas, le refus de comptabiliser dans les ressources prises en compte le revenu de solidarité active et les prestations familiales, l'obligation de produire une attestation d'assurance maladie couvrant l'étranger hébergé, et pour l'hébergé, l'obligation de fournir des pièces relatives à son identité et à son domicile.

Le 29 juillet 2015, le Défenseur des droits a adressé une note récapitulative au préfet de X ainsi qu'aux maires des arrondissements de la ville de Z susvisés, des communes de T et de S, afin de recueillir leurs observations.

Les mis en cause ont répondu par courriers distincts :

➤ **Courrier du préfet de X :**

Par courrier du 2 octobre 2015, le préfet de X reconnaît que chaque commune ou mairie d'arrondissement de Z avait élaboré sa propre liste de documents à produire. Il indique avoir en conséquence préconisé, pour la ville de Z, la mise en place d'un document unique portant la liste des pièces à fournir. La maquette de ce document unique a été élaborée et validée par l'ensemble des mairies de secteur. Le préfet précise également qu'il sera proposé d'adopter cette liste commune de documents à l'ensemble des mairies du département de X.

Le préfet ajoute qu'aucun recours contentieux n'a été présenté par Monsieur M. Dès lors, il estime que ce cas serait isolé et ne saurait ni présenter un caractère discriminatoire ni caractériser une défaillance du service public.

➤ **Courrier du maire des arrondissements A et B de la ville de Z :**

Par courrier en date du 19 octobre 2015, le maire arrondissements A et B de la ville de Z a pris note des rappels à la mise en œuvre de la législation existante en matière de délivrance d'une attestation d'accueil. Concernant l'examen des ressources, il indique qu'il est important de relever que leur appréciation doit se faire en fonction de la durée du séjour, laquelle peut être inférieure ou supérieure à un mois, sachant que l'hébergeant doit pouvoir justifier de la capacité à prendre en charge des frais de séjour correspondant au SMIC journalier.

De même, il fait valoir qu'en matière d'assurance, la circulaire du 23 novembre 2004 précise que si une attestation d'assurance souscrite par l'hébergeant ou l'hébergé n'a pas à être produite par le demandeur de l'attestation d'accueil, il est nécessaire pour les maires d'interroger le demandeur, pour remplir le formulaire, sur son intention de laisser l'hébergé souscrire lui-même à l'assurance requise ou de s'acquitter de cette obligation à son profit.

Il précise enfin qu'un nouveau formulaire relatif aux attestations d'accueil sera établi prenant en compte les remarques formulées par le Défenseur des droits.

➤ **Courrier du maire des arrondissements E et F de la ville de Z :**

Par courrier du 30 septembre 2015, le maire des arrondissements E et F de la ville de Z a indiqué au Défenseur des droits que plusieurs mairies de secteur de la ville de Z avaient pris l'habitude de solliciter de la part des hébergeants un certain nombre de documents non prévus par les dispositions législatives et réglementaires du CESEDA.

Il confirmait qu'une réunion avait eu lieu le 17 septembre 2015 entre les représentants du préfet de X et les services municipaux concernés afin que les services de l'Etat définissent et établissent une liste harmonisée des documents qu'il convient d'exiger d'un hébergeant pour la validation d'une attestation d'accueil, liste qui devrait être communiquée prochainement.

Le maire affirme que les services municipaux de la mairie des arrondissements E et F de la ville de Z se conformeront très rigoureusement aux recommandations du préfet de X.

➤ **Courrier du maire des arrondissements G et H de la ville de Z :**

Par courrier du 17 septembre 2015, la maire des arrondissements G et H de la ville de Z a indiqué au Défenseur des droits que, concernant la condition de revenu, aucune condition minimale n'est imposée à l'hébergeant par la mairie de secteur, mais que l'appréciation se fait à l'aune de la circulaire du 23 novembre 2004 prévoyant un montant journalier du SMIC multiplié par le nombre de jours de présence de l'étranger accueilli. Par ailleurs, concernant l'exclusion des prestations sociales, en l'absence de distinction opérée par le CESEDA, elle indique qu'elle interrogera les services de la préfecture sur ce point. Concernant, l'attestation d'assurance, elle indiquait que la mairie ne sollicite aucune attestation conformément à l'alinéa 3-4-3 de la circulaire précitée. Enfin, il était précisé que les informations relatives à l'hébergé doivent rester déclaratives.

➤ **Courrier de la mairie de T :**

Par courrier du 30 septembre 2015, le maire de T a indiqué qu'au vu des observations du Défenseur des droits, la liste de pièces en cause avait été modifiée. Il précisait que ses services conseillent aux usagers de consulter le site service public.fr. Il joignait à son courrier copie de la nouvelle liste établie.

➤ **Courrier du maire de S :**

Le maire de S estimait que les pièces demandées dans la liste qu'il met à disposition des usagers correspondent aux textes applicables. Concernant l'engagement de l'hébergeant à prendre en charge l'hébergé pendant la durée de validité du visa, il précisait que les 3 derniers bulletins de salaire ou l'avis d'imposition sont demandés. Il ajoutait que ses services calculaient un plafond minimum des ressources sur la base d'un SMIC journalier (43,55 euros bruts) non réactualisé. Ce plafond étant inférieur au montant du SMIC journalier fixé en 2015, soit 67,20 € bruts, le maire estimait que ce montant insuffisant devait être réévalué. Par ailleurs, il précisait que ses services n'excluent nullement les prestations sociales dans le calcul des ressources. Il soulignait que les bénéficiaires de l'allocation

adulte handicapée résidant dans la commune de S peuvent prétendre de plein droit à déposer une demande. Il ajoutait en outre que la mairie ne demande pas de fournir un justificatif d'assurance et qu'il est simplement demandé à l'intéressé d'indiquer sur une fiche de renseignement si cette assurance est souscrite ou non par l'hébergeant. Enfin, il indiquait qu'il est demandé à l'hébergeant de se munir d'une copie du passeport de l'hébergé dans le souci de bien enregistrer le numéro du passeport et le patronyme lors de la saisie du document CERFA au moment du rendez-vous. Il précisait que cette pièce justificative n'est pas conservée par les services de la mairie. Toutefois, Il indiquait qu'à la suite du courrier du Défenseur des droits la mairie a retiré cette pièce de la liste et que la personne doit simplement se munir du numéro de passeport du ou des visiteurs, qui doit être inscrit sur le formulaire.

DISCUSSION JURIDIQUE

1. Conditions pesant sur l'hébergeant

- Sur les conditions de ressources

En premier lieu, les diverses conditions de ressources minimum fixées par les mairies visées ci-dessus sont contraires aux dispositions des articles L. 211-4, R. 211-11 et R. 211-14 du CESEDA. En effet, dans le cadre d'une demande d'attestation d'accueil, l'hébergeant n'a pas obligation de justifier d'un minimum de ressources mais seulement celle de pouvoir prendre en charge les frais de séjour de la personne accueillie, limités au montant des ressources exigées de la part de l'étranger pour son entrée sur le territoire, en l'absence d'une attestation d'accueil (Cons.const., 20 novembre 2003, n°2003-484 DC et CE, 26 juillet 2006, n°276777). Cela implique, outre la condition de logement, de pouvoir justifier de la capacité à prendre en charge des frais de séjour correspondant au SMIC journalier, soit actuellement 65 euros par jour environ.

- Sur l'exclusion des prestations sociales des ressources prises en compte

En second lieu, l'exclusion des prestations sociales des ressources prises en compte opposée par certaines mairies n'est pas expressément prévue par le CESEDA, comme c'est le cas pour les demandes de regroupement familial (article L. 411-5 du CESEDA) ou de carte de résident (article L. 314-8 du CESEDA).

Indépendamment de la circonstance que le refus de comptabiliser les prestations sociales est illégal s'agissant de l'appréciation de la condition de ressources, il a en outre notamment pour effet d'exclure les personnes bénéficiaires de l'allocation adulte handicapé (AAH) de la possibilité de solliciter, en qualité d'hébergeant, une attestation d'accueil, ce qui constitue une discrimination en raison du handicap, en méconnaissance des stipulations des articles 8 et 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CESDH) et des dispositions des articles 1 et 2 de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008.

En effet, la possibilité pour une personne souhaitant être hébergeant de solliciter une attestation d'accueil pour permettre à ses proches de se rendre en France pour une visite familiale ou privée est susceptible de relever du champ d'application des stipulations de l'article 8 de la CESDH.

A cet égard, le Défenseur des droits a déjà eu l'occasion de considérer que le refus de prise en compte de l'AAH dans le calcul de la condition de ressources était discriminatoire (voir notamment les décisions de la Haute autorité de lutte pour les discriminations et pour l'égalité et du Défenseur des droits au sujet du regroupement familial : délibérations

2006-285 et 2006-286 du 11 décembre 2006, 2008-13 du 14 janvier 2008, et de la carte de résident : décision du 6 octobre 2014 n°MLD-2014-164).

- *Sur la production d'une attestation d'assurance*

Par ailleurs, certaines mairies sollicitent la production d'une attestation d'assurance au moment de la demande d'attestation d'accueil. Pourtant, en application des dispositions des articles L. 211-9 et R. 211-11 du CESEDA, l'hébergeant a uniquement l'obligation d'indiquer, dans le formulaire cerfa n°10798*03, si cette assurance sera souscrite par lui ou la personne accueillie.

2. Conditions pesant sur l'étranger accueilli

Il en est de même concernant les éléments relatifs à la situation de l'étranger accueilli. Contrairement à ce qui est prévu à certaines listes de pièces, les renseignements fournis sur l'étranger accueilli relèvent d'un régime déclaratif. A cet égard, comme le rappelle la circulaire du 23 novembre 2004 NOR INTD0400135C, « *la vérification de l'identité de l'hébergé et des justificatifs requis pour obtenir un visa et pour pénétrer sur le territoire relève de la compétence des autorités consulaires et de contrôles aux frontières* ».

Cela signifie qu'en effectuant un contrôle de ces pièces, les maires outrepassent leur mission en la matière.

Les modalités de ces nouvelles vérifications – hors cadre réglementaire – caractérisent une inégalité de traitement selon le lieu d'habitation puisque les conditions et documents sollicités varient selon la mairie où est déposée la demande de délivrance d'attestation d'accueil, la mairie compétente étant celle du lieu d'hébergement de la personne, en application des dispositions de l'article L. 211-4 du CESEDA.

Enfin, il convient de préciser que les différentes mairies concernées ont accès à deux sites d'information sur la base desquels il est aisé d'établir des listes de documents conformes au droit applicable (www.service-public.fr et www.Zservices.fr).

Dès lors, les listes de pièces requises par certaines mairies d'arrondissement de la ville de Z (A, B, C, D, E, F, G et H), des communes de T et de S ne sont pas conformes aux dispositions du CESEDA en ce qu'elles rajoutent des conditions non prévues par les textes pour la délivrance d'une attestation d'accueil, mais également revêtent un caractère discriminatoire, dès lors que ces conditions supplémentaires ont pour effet de créer une différence de traitement non justifiée, en raison de plusieurs critères tels que le handicap ou la résidence.

Si le Défenseur des droits prend acte des dispositions prises par le préfet de X et les mairies susvisées pour mettre en conformité les listes de pièces litigieuses avec le droit applicable et notamment le principe de non-discrimination, il recommande au préfet de X d'établir une liste commune de pièces en vue de la délivrance d'une attestation d'accueil pour l'ensemble des mairies du département et de procéder à un examen périodique de l'utilisation par celles-ci d'une liste conforme au droit applicable.

Le Défenseur des droits demande à être tenu informé des suites données aux recommandations dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.