

Paris, le 22 avril 2020

Décision du Défenseur des droits n°2020-077

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 le code d'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et les articles L. 211-2-1 et L. 313-6 ;

Saisi par les époux X d'une réclamation relative aux refus de visas de long séjour qui leur a été opposés par les autorités consulaires françaises à Bamako ;

Décide de présenter les observations suivantes devant le tribunal administratif de Z, ainsi que l'y autorise l'article 33 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011.

Jacques TOUBON

Observations devant le tribunal administratif de Z en application de l'article 33 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011

Le Défenseur des droits a été saisi d'une réclamation des époux X relative aux refus de visas de long séjour en qualité de visiteurs qui leur ont été opposés par les autorités consulaires françaises à Bamako (Mali).

Rappel des faits et de la procédure

Monsieur A X et son épouse, Madame B X, ont sollicité des visas de long séjour en qualité de visiteurs auprès des autorités consulaires à Bamako (Mali). Le 13 mai 2019, leurs demandes ont été rejetées au motif que « *les informations communiquées pour justifier les conditions du séjour sont incomplètes et/ou ne sont pas fiables* ».

Les réclamants ont contesté ces refus devant la Commission de recours contre les refus de visa d'entrée en France (CRRV), laquelle a rejeté implicitement le recours. Sollicité par les époux X, la CRRV a indiqué que les refus étaient motivés par le fait que :

- « *M. A X et Madame B ne justifiaient pas avoir souscrit une assurance maladie couvrant l'ensemble de leurs soins de santé durant la durée du séjour demandé ;*
- *Au surplus, en l'absence d'éléments convaincants sur la situation personnelle actuelle de M. A X, 62 ans et de Mme B, 47 ans, notamment sur leurs revenus personnels ou sur d'éventuels intérêts de nature économique, matérielle ou familiale dans leur pays de résidence, susceptibles d'assurer des garanties de retour suffisantes, il existe un risque de détournement de l'objet du visa à des fins migratoires. »*

Le 4 novembre 2019, les réclamants ont introduit un recours en annulation de cette décision devant le tribunal administratif de Z. L'audience est fixée au 25 mars 2020.

C'est dans ces circonstances que les époux X ont saisi le Défenseur des droits.

Instruction menée par les services du Défenseur des droits

Par courrier du 3 mars 2020, le Défenseur des droits a adressé à la sous-direction des visas (SDDV) une note récapitulant les éléments qui, selon lui, permettraient de faire droit aux demandes de visas de long séjour présentées par les époux X et recueillir ses observations sur ces refus.

Ce courrier est demeuré sans réponse.

Dès lors, par courriel du 10 mars 2020, les services du Défenseur des droits ont sollicité de la sous-direction des visas la communication de ses observations dans ce dossier ou, à tout le moins, le mémoire produit dans le cadre de la procédure contentieuse afin que le Défenseur des droits puisse prendre une décision avant la date d'audience du 25 mars 2020.

Par courriel du 13 mars 2020, la sous-direction des visas a communiqué le mémoire déposé devant le tribunal administratif de Z au Défenseur des droits. Il en ressort que le ministère de l'Intérieur ne souhaite pas revenir sur le refus de visa de long séjour.

Dans ces circonstances, le Défenseur des droits a décidé de réitérer l'analyse développée dans son courrier du 10 décembre 2019 et de présenter des observations dans le cadre de la présente procédure.

Discussion juridique

Le Défenseur des droits considère, d'une part, que le motif de refus du visa portant sur l'absence d'assurance maladie n'est pas justifié en l'espèce dès lors que les époux X ont produit le certificat de garantie d'un contrat de prise en charge de leurs frais médicaux (1). Il relève, d'autre part, que le risque de détournement de l'objet du visa n'est pas avéré compte tenu de la situation personnelle des réclamants (2).

I- Sur le motif de refus lié à l'absence d'assurance maladie

Aux termes de l'article L.313-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers (CESEDA), la carte de séjour temporaire portant la mention « *visiteur* » est délivrée à l'étranger qui apporte la preuve qu'il peut vivre de ses seules ressources en France, qu'il justifie d'une assurance maladie couvrant la durée de son séjour et qu'il prend l'engagement de n'exercer aucune activité professionnelle en France. Dans les mêmes conditions, l'étranger peut solliciter la délivrance d'un visa de long séjour « *visiteur* » auprès des autorités consulaires françaises de son pays de résidence.

En l'espèce, les époux X justifient de la condition de ressources suffisantes pour la durée de leur séjour en France. Ils ont communiqué aux autorités consulaires des justificatifs de leurs comptes français dont le solde total atteint plus de 72 000 euros, plusieurs quittances de loyer pour la location d'un pavillon à C ainsi qu'une attestation d'assurance « risques locatifs » couvrant les risques de dommages à hauteur de 5 millions d'euros. Ils ont par ailleurs joint à leur dossier leur engagement de ne pas exercer d'activité professionnelle en France et une assurance privée couvrant leurs frais médicaux. Ce dernier élément a été considéré comme insuffisant par la CRRV qui a retenu que les époux X n'avaient pas souscrit de véritable assurance maladie.

L'exigence de justifier d'une « *assurance maladie* » est une condition nouvelle prévue par la loi n°2018-778 du 10 septembre 2018. L'alinéa 4 de l'article L. 313-6 du CESEDA indique qu'un « *décret en Conseil d'État précise les conditions d'application du présent article* ». Or, un tel décret faisant défaut à l'heure actuelle, il convient de s'interroger sur la portée que la condition d'« *assurance maladie* » est susceptible de recouvrir.

Le Défenseur des droits considère que cette condition implique *à priori* trois situations possibles :

- Soit l'étranger justifie d'être affilié au régime français d'assurance maladie en vertu des dispositions nationales françaises (art L.160-1 du code de la sécurité sociale) ;
- Soit l'étranger justifie d'être affilié au régime d'assurance maladie de la France ou de son État de résidence/de travail en vertu d'une convention internationale de coordination entre les systèmes de protection sociale ;
- Soit l'étranger justifie de la souscription à une assurance maladie privée.

En premier lieu, l'article L.160-1 du code de la sécurité sociale exige, afin d'être affilié au régime d'assurance maladie français, de justifier d'une activité professionnelle ou d'une résidence stable et régulière en France. Or, d'une part, le droit au séjour en tant que « *visiteur* » prévu à l'article L.313-6 du CESEDA implique que l'étranger prend l'engagement de n'exercer aucune activité professionnelle en France. D'autre part, l'article L. 211-2-1 du CESEDA prévoit que les demandes de visas de long séjour sont déposées auprès des autorités diplomatiques et consulaires françaises. Ainsi, au moment du dépôt de sa demande,

tout étranger sollicitant un visa de long séjour « *visiteur* » ne peut remplir les conditions prévues par le droit pour être affilié au régime français d'assurance maladie.

En second lieu, le traitement des ressortissants maliens au regard de la législation de sécurité sociale française est régi par les accords entre la France et le Mali consolidés en février 2009 dont le champ d'application personnel exclut notamment les fonctionnaires civils et militaires. Tel est le cas de Monsieur X.

Plus généralement, l'article 7 de ces accords stipule que :

« Les travailleurs salariés ou assimilés qui se rendent de France au Mali ou inversement bénéficient, ainsi que leurs ayants droit résidant sur le territoire de l'État du nouveau lieu de travail, des prestations de cet État afférentes à l'assurance maladie ou à l'assurance maternité, pour autant que :

- a) Ces travailleurs aient effectué dans cet État un travail soumis à l'assurance ;*
- b) Ils remplissent, dans ledit État, les conditions requises pour l'obtention desdites prestations. »*

Par conséquent, un ressortissant malien sollicitant un visa de long séjour en qualité de visiteur, du fait de son engagement à n'exercer aucune activité professionnelle, ne peut se prévaloir des accords de sécurité sociale entre la France et le Mali.

Aussi, l'unique possibilité de pouvoir remplir la condition afférente à l'assurance maladie nouvellement prévue par la loi du 10 septembre 2018 est de justifier de la souscription d'une assurance privée valable pour toute la durée du séjour envisagée.

A cet égard, la jurisprudence antérieure à l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions de l'article L.313-6 du CESEDA s'est déjà prononcée sur l'admissibilité de certaines assurances dans le cadre de dossiers de visas de long séjour « *visiteur* » jugés incomplets au regard de l'assurance privée souscrite.

Ainsi, la cour administrative d'appel de Nantes, à l'occasion d'un refus de visa de long séjour pour lequel il était allégué que la décision litigieuse était « *entaché[e] d'une erreur manifeste d'appréciation concernant l'assurance maladie [souscrite par la demandeuse]* », a pu retenir que :

« la requérante justifie par les documents émanant de son assurance, dont un document établi dès le 31 juillet 2014 préalablement au dépôt de son dossier ainsi qu'un tableau de remboursement et un courriel explicatif, que celle-ci permettait une couverture jusqu'à dix mille euros pour tout transport ou rapatriement en cas de maladie ou lésion et jusqu'à 30 000 euros concernant les frais médicaux ; qu'il suit de là qu'en se fondant sur l'insuffisance des ressources de Mme D...pour refuser le visa sollicité, la décision litigieuse est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation et a méconnu les dispositions précitées » (CAA de Nantes, 25 juin 2018, n°17NT02837).

A la lumière de cette jurisprudence, la communication d'un contrat d'assurance médicale privée pour la durée du séjour est admise afin de justifier de la souscription à une assurance maladie dans le cadre d'une demande de visa de long séjour visiteur.

En l'espèce, les époux X ont communiqué aux autorités consulaires françaises de Bamako un certificat de garantie « D », valable du 1^{er} juin 2019 au 31 mai 2020, couvrant leurs frais de santé à hauteur de 30 000 euros et les frais réels pour tout transport médical et rapatriement sanitaire.

Dans ces conditions, le motif de la CRRV tiré de l'absence d'assurance maladie durant la durée de leur séjour n'est pas justifié.

II- Sur le motif de refus tiré d'un risque de détournement de l'objet du visa à des fins migratoires

La CRRV allègue que les époux X n'ont pas apporté d'éléments pertinents démontrant qu'ils justifient de garanties de retour suffisantes eu égard à leurs revenus personnels et leurs éventuels intérêts de nature économique, matérielle ou familiale dans leur pays de résidence. Dès lors, il existerait un risque de détournement de l'objet du visa à des fins migratoires.

Or, aucune disposition applicable au visa de long séjour « visiteur » ne subordonne sa délivrance à la condition de ne pas représenter un risque migratoire sur le territoire français.

Ce motif de refus a cependant été admis à certaines conditions par la jurisprudence, laquelle encadre son appréciation. Il en ressort que les autorités compétentes qui invoquent un tel risque doivent démontrer, à la lumière des pièces du dossier, l'existence d'un projet d'installation durable en France du demandeur (CAA de Nantes, 25 juin 2018, n°17NT02837).

Dans ce cadre, plusieurs indices sont susceptibles d'être pris en compte tels que le fait d'être isolé dans son pays d'origine et d'avoir tous ses enfants et petits enfants résidant en France (Conseil d'État, 28 décembre 2007, n°298965) ou d'avoir fait l'objet de plusieurs mesures antérieures de reconduite à la frontière (CAA de Nantes, 12 juillet 2013, n°12NT02002).

À *contrario*, le Conseil d'État retient qu'une décision de la CRRV est entachée d'erreur manifeste d'appréciation lorsque ce risque n'est pas établi. Ainsi en est-il lorsque le centre des intérêts privés et familiaux du demandeur est situé dans son pays d'origine (Conseil d'État, 28 juin 2010, n°330686) ou lorsque celui-ci justifie de la régularité de ses séjours antérieurs sous couvert de visas de court séjour (CAA de Nantes, 27 février 2015, n°14NT00862).

D'après les informations transmises par les réclamants au Défenseur des droits, ce risque migratoire n'est pas avéré en l'espèce.

D'une part, les époux X se sont rendus en France à de nombreuses reprises et ne se sont jamais maintenus au-delà du délai de validité de leurs visas. Au soutien de leur demande, ils avaient ainsi communiqué aux autorités consulaires la copie de leurs visas Schengen à entrées multiples pour les années 2018-2019. Madame X semble être titulaire d'un tel document de voyage depuis 2016 et bénéficière de visas de court séjour à entrées multiples sur le territoire français depuis 1992. Ces documents leur permettent de se rendre en France au moins deux fois par an. À ce titre, Monsieur X a communiqué aux services du Défenseur des droits la copie de plusieurs pages du passeport de son épouse, l'une démontrant qu'elle a obtenu un visa à entrées multiples du 4 février 2016 au 1^{er} août 2016 et qu'elle a voyagé en France à deux reprises durant cette période, une autre indiquant qu'elle a bénéficié d'un visa à entrées multiples d'un an à compter du 18 septembre 2016 ce qui lui a permis de séjourner en France à trois reprises.

D'autre part, il ressort des éléments tirés du dossier que le centre des intérêts économiques et familiaux des réclamants demeure au Mali. Selon les dires de Monsieur X, les réclamants ne sont nullement isolés dans leur pays d'origine, la plupart des membres de leur famille vivant au Mali. Ainsi, trois de leurs quatre enfants ainsi que leurs petits-enfants y résident :

- Monsieur X, né le 6 novembre 1985 et père de deux enfants : F X, née le 12 décembre 2013 et G X, né le 25 août 2018

- Madame H X, née le 28 avril 1996
- Madame J X, née le 28 octobre 1997

Seul le dernier fils, Monsieur K X, né le 3 décembre 2000, réside actuellement hors du Mali pour poursuivre ses études au Canada.

Par ailleurs, les réclamants ont l'essentiel de leurs intérêts économiques au Mali. Lors du dépôt de leur demande, ils avaient ainsi apporté plusieurs documents justifiant de l'état de leurs finances dans leur pays d'origine, notamment, une attestation de solde de leur compte provenant de la banque malienne de solidarité pour un montant de 654 258 euros et un extrait de compte de livret d'épargne d'un montant de 10 000 567 millions de FCFA soit plus de 15 000 euros. Leur résidence principale demeure, en outre, fixée à Bamako. À cet égard, ils ont transmis aux services du Défenseur des droits trois titres de propriété relatifs à des biens immobiliers qu'ils possèdent au Mali.

Au vu de ces éléments de faits et de droit, les refus de visas de long séjour « visiteur » opposés aux époux X méconnaissent les dispositions nationales en vigueur.

Telles sont les observations que le Défenseur des droits entend porter à la connaissance et souhaite soumettre à l'appréciation de la cour administrative d'appel de Z.

Jacques TOUBON