

Refus de visa d'entrée en France suite à un regroupement familial autorisé par le préfet : une démarche pragmatique du Conseil d'Etat

Dans une ordonnance du 10 novembre 2006, le juge des référés du Conseil d'État vient , selon les circonstances propres à cette affaire, de juger que même en présence d'une requête prématurée, il peut condamner l'Etat aux frais de l'avocat d'un administré, compte tenu du comportement de l'administration consulaire, dans la mesure où cet administré pouvait « légitimement en inférer qu'une décision implicite de refus de visa lui avait été opposée » voir Conseil d'État Juge des référés 10 novembre 2006, req. N° 298270, Arsène X.

En droit de séjour des étrangers en France, le regroupement familial est manifestement l'un des derniers bastions d'un contrôle étendu du Conseil d'Etat sur les motifs d'un éventuel refus. Toutefois, alors même que le droit à la vie privée et familiale (et qui fonde donc le regroupement familial) est garanti par les instruments internationaux de protection des droits de l'homme, l'administration, afin de refuser son accord à une demande de regroupement familial, ne manque pas souvent d'évoquer le caractère apocryphe des pièces qui lui sont communiquées à l'appui d'une telle demande.

L'affaire Arsène X mérite d'être évoquée, d'une part, au regard des moyens évoqués par l'autorité consulaire pour justifier sa décision, d'autre part, au regard de la solution adoptée par le juge des référés du Conseil d'Etat (en l'espèce

le président Genevoix) pour justifier la prise en charge des frais irrépétibles du demandeur par l'Etat.

En l'espèce, Monsieur X avait sollicité du préfet du Val d'Oise l'autorisation de faire venir en France sa fille mineure vivant au Congo.

Lors de l'instruction de cette demande, le consul de France à Pointe-Noire (Congo) avait émis un avis défavorable le 9 mars 2006 au motif que l'acte de naissance du demandeur serait « inexistant ». Toutefois, en dépit de cette opposition le préfet du Val d'Oise a autorisé le regroupement familial sollicité par décision du 18 avril 2006, relayé en cela par l'Agence nationale pour l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) ainsi que cela ressort du courrier du 18 juillet 2006 que cet organisme a adressé au demandeur.

Saisi plusieurs fois par Monsieur X en vue de délivrer un visa d'entrée en France à la fille de Monsieur X, le consul de France à Pointe-Noire aurait donné verbalement une réponse négative.

En l'absence de délivrance du visa, Monsieur X a dès lors saisi la Commission des recours contre les refus de visa selon la procédure prévue et, concomitamment, le juge des référés du Conseil d'Etat d'une requête en référé suspension.

Suite à cette saisine, le consul de France à Pointe-Noire a délivré le visa sollicité, conduisant ainsi le ministre des affaires étrangères, partie défenderesse en l'espèce, à conclure à un non lieu à statuer.

Monsieur X a néanmoins maintenu sa demande de remboursement des frais de procédure en concluant que l'Etat français était en l'espèce la partie perdante.

En effet aux termes de l'article L.761-1 du code de justice administrative « Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à

payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation ». Ainsi pour qu'une personne soit condamnée à payer les frais exposés par son adversaire (honoraires d'avocat par exemple) et non compris dans les dépens, il faut que le juge considère que la personne condamnée est bien la partie perdante.

Dans le dossier qui nous intéresse le juge des référés considère en premier lieu que le Conseil d'Etat a été saisi prématurément, c'est-à-dire avant l'intervention d'une décision implicite ou explicite de rejet de la demande de visa. Or il est de principe que le juge ne peut être saisi que d'une décision implicite ou explicite. En l'absence d'une telle décision (la décision implicite étant née dans cette matière après l'expiration d'un délai de deux mois à compter de la réception de la demande par l'administration), la requête de Monsieur Arsène X devait donc être déclarée irrecevable. Ce principe est rappelé avec force par le juge des référés du Conseil d'Etat : « l'autorité consulaire n'ayant reçu la demande de visa qu'à la date du 11 septembre 2006, c'est de façon prématurée, que M. Arsène X a saisi, à la date du 17 octobre 2006, la Commission instituée par le décret du 10 novembre 2000, puis, le 20 octobre suivant, le Conseil d'Etat, aux fins d'annulation ainsi que de suspension d'une décision implicite de rejet qui n'était pas encore née. »

Ce principe connaît néanmoins un tempérament, et c'est là l'intérêt de cet arrêt, en tenant compte de la situation particulière de cette affaire, notamment l'idée que le demandeur a pu se faire en croyant que le consul de France à Pointe-Noire avait vraiment refusé de faire droit à sa demande de visa d'entrée en France au profit de sa fille. C'est ainsi que le juge poursuit en considérant que « toutefois, il

résulte de l'instruction que le requérant qui avait été avisé d'abord de l'avis défavorable à l'octroi de l'autorisation de regroupement familial concernant sa fille émis à la date du 9 mars 2006 par le consul général de France à Pointe-Noire, puis par un courrier du 18 juillet 2006 de l'Agence nationale pour l'accueil des étrangers et des migrations, de la transmission de son dossier à l'autorité consulaire, a pu légitimement en inférer qu'une décision implicite de refus de visa lui avait été opposée ; qu'au vu de l'ensemble de ces circonstances il convient, d'une part, de rejeter les conclusions du ministre tendant à ce que M. Arsène X soit condamné à verser à l'Etat la somme de 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et d'autre part, de n'accueillir les conclusions du requérant présentées sur le fondement du même article à hauteur de la somme de 1 500 euros seulement ».

Dans cette affaire le juge ne se limite donc pas à une lecture stricte de l'article L.761-1 du code de justice administrative précité. En soi, il est en effet difficile d'affirmer que la requête serait irrecevable et que l'Etat serait la partie perdante. Cette analyse du juge a toutefois le mérite de ne pas priver les administrés du remboursement des frais exposés par eux dans le cadre d'une procédure, comme en l'espèce, au motif que leur requête serait prématurée lorsque par son comportement cette même administration a induit en erreur un requérant lequel a pu « en inférer » qu'une décision négative lui était opposée. Car n'oublions pas que Monsieur Arsène X n'avait pas saisi le juge des référés de sa demande gageons que l'administration n'allait pas manquer de soulever la péremption de son autorisation après l'expiration d'un délai de six mois suivant la date de son octroi, soit justement, en l'espèce, le 19 octobre 2006...

Me Christian NZALOUSSOU