

ADDENDUM du 15 mai 2023
à l'édition 2021 du cahier juridique
« **L'entrée en France et dans l'espace Schengen** »

Cet addendum intègre les modifications issues du décret n° 2022-962 du 29 juin 2022 : celles-ci transforment de façon substantielle la procédure de contentieux des visas.

Ce décret instaure des procédures différentes selon qu'il s'agit de demandes de visa de court ou de long séjour et s'applique aux décisions de refus prises par les autorités diplomatiques ou consulaires à compter du 1^{er} janvier 2023 (D. n° 2022-962 du 29 juin 2022, art. 5, JO du 1^{er} juillet 2022 ; D. n° 2022-963 du 29 juin 2022, art. 3, JO du 1^{er} juillet 2022).

En outre, l'article D. 211-5 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile devient l'article D. 312-3.

Les pages 33 et 34 du cahier juridique sont ainsi modifiées.

Le III du chapitre 6 est remplacé par le présent addendum ainsi que le point IV. A. de ce même chapitre :

III. Recours administratifs contre un refus de visa

A. Les recours contre les refus de visa long séjour

1. Le recours préalable obligatoire devant la CRRV

La Commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France (CRRV) est placée sous tutelle du ministère des affaires étrangères et du ministère chargé de l'immigration et siège à Nantes (Ceseda, art. D. 312-3, al. 1).

2. La procédure

Elle doit être saisie dans le délai de 30 jours à compter de la notification de la décision de refus de visa (Ceseda, art. D. 312-4).

L'assistance d'un ou d'une avocate est facultative. Le recours peut être introduit par la personne concernée elle-même par la décision de refus de visa, par un ou une mandataire habilitée ou par toute personne justifiant d'un intérêt. Il doit être rédigé en français.

Deux situations doivent être distinguées :

– si le consulat a notifié les voies et délais de recours à la personne (soit dans la décision de refus soit en accusant réception de sa demande de visa) le délai lui est opposable et, si la CRRV n'est pas saisie dans le délai de 30 jours, il sera impossible d'attaquer ultérieurement la décision devant le juge administratif ;

– si, en revanche, aucune précision n'a été apportée quant aux voies et délais de recours, le délai de recours n'est pas opposable (code de justice administrative [CJA], art. R. 421-5). Toutefois, même dans ce cas, il est conseillé de former le recours dans un « *délai raisonnable* » de 1 an (CE, 13 juillet 2016, n° 387763).

La CRRV peut rejeter le recours de l'intéressé.e. Le président peut aussi rejeter, sans réunir la commission, un recours manifestement irrecevable ou mal fondé. L'absence de réponse vaut rejet implicite du recours lorsqu'un délai de 2 mois s'est écoulé.

La commission ne peut en revanche annuler la décision du consulat : si elle donne un avis favorable et recommande la délivrance du visa, cet avis est transmis au ministre des affaires étrangères et au ministre chargé de l'immigration, lesquels ne sont pas liés par l'avis favorable de la commission (Ceseda, art. D 312-5-1).

Si le ministre ne répond pas dans un délai de 2 mois à compter de la transmission, on peut considérer qu'une décision implicite de rejet est intervenue et effectuer un recours devant le tribunal administratif.

3. La communication des motifs

a) En cas de refus implicite ou de refus explicite non motivé par le consulat

Il faut alors lui adresser une demande de communication des motifs dans le délai de 30 jours prévu pour saisir la CRRV.

En l'absence de réponse dans un délai de 1 mois à compter de cette demande, la décision est entachée d'illégalité (vice de forme pour défaut de motivation) et elle peut être attaquée au-delà du délai de 2 mois. Il est conseillé d'engager le recours dans un « *délai raisonnable* », estimé par le juge à 1 an à partir du moment où la demande de motivation a été adressée.

Si le consulat communique les motifs avant l'expiration de ce délai, le délai de 30 jours pour saisir la CRRV débute à la date de cette réponse.

b) En cas de refus motivé par le consulat

Si le refus a été motivé par le consulat et si la décision de la CRRV ou du ministère, qu'elle soit implicite ou explicite, n'est pas motivée, une demande de communication des motifs peut également être adressée à la CRRV avant d'engager un recours devant le tribunal administratif.

B. Recours contre la décision de refus de délivrance d'un visa court séjour et contre les décisions de refus d'autorisation de voyage

1. Recours préalable obligatoire auprès du sous-directeur des visas

À compter du 1^{er} janvier 2023, le recours préalable obligatoire à l'encontre de la décision de refus de visa court séjour ou de refus d'autorisation de voyage doit être exercé devant le sous-directeur des visas, au sein de la direction générale des étrangers en France du ministère de l'intérieur (Ceseda, art. D 312-3, al. 2).

2. La procédure

Ce recours doit être formé dans un délai de 30 jours à compter de la notification de la décision

de refus de visa (Ceseda, art. D. 312-4).

C. Autres recours administratifs éventuels

Il peut être utile de faire un recours gracieux auprès des services consulaires si l'on estime qu'ils n'avaient pas l'ensemble des éléments leur permettant de trancher en pleine connaissance de cause et que, mieux éclairés, ils sont susceptibles de revenir sur leur décision initiale (par exemple, si le dossier n'était pas complet ou si un élément nouveau est apparu depuis la demande).

La démarche est inutile, en revanche, si le refus semble ancré dans une pratique courante du consulat.

Il en va de même pour un éventuel recours hiérarchique auprès du ministère des affaires étrangères.

Attention ! Un recours gracieux ou hiérarchique ne prolonge pas le délai de 30 jours pendant lequel la CRRV ou le sous-directeur des visas – en fonction du type de visa – doivent être saisis afin d'avoir ensuite accès aux voies contentieuses. Il est essentiel de saisir parallèlement la CRRV ou le sous-directeur des visas, dès que possible, après le refus exprès ou implicite, quoi qu'on fasse par ailleurs.

IV. Les recours juridictionnels

A. Le recours en annulation

Le tribunal administratif (TA) de Nantes est seul compétent en matière de visas consulaires (CJA, art. R. 312-18). Les recours contre les décisions de ce TA relèvent de la cour administrative d'appel (CAA) de Nantes. L'assistance d'un ou d'une avocate est conseillée devant le tribunal. En revanche, l'assistance d'une ou d'un avocat est obligatoire devant la CAA.

Le décret supprime le « *délai de distance* » dont bénéficie la personne qui se trouve à l'étranger : le tribunal administratif doit dès lors être saisi dans le délai de 2 mois à compter de la décision de refus notifiée par la CRRV ou le sous-directeur des visas.

1. Recours en annulation (ou en excès de pouvoir)

Le recours auprès du TA de Nantes permet de demander l'annulation d'un refus de visa et, le cas échéant, injonction de délivrer le visa illégalement refusé. À cet effet, le TA contrôle la légalité externe (raisons de forme) et la légalité interne (raisons de fond) de la décision.

Sauf dans l'hypothèse où un référé est déposé, la décision attaquée sera :

– soit la décision de la CRRV ou du sous-directeur des visas, explicite ou implicite, confirmant le refus initial (CE, 27 novembre 2002, n° 238982), sachant que la commission ou le sous-directeur des visas ont pu rejeter la demande de visa pour un motif différent de celui qu'avait retenu l'autorité diplomatique ou consulaire ;

– soit la décision du ministre en charge de l'immigration au cas où il aurait confirmé le refus de visa en dépit de l'avis favorable donné par la commission ou le sous-directeur des visas (CE, 27 novembre 2002, n° 234211).

Il est possible de demander au juge d'enjoindre à l'administration, au besoin sous astreinte, de délivrer le visa refusé illégalement (CJA, art. L. 911-1 ; CE, 4 juillet 1997, *Époux Bourezak et Gisti*, n° 156298).

Si un jugement défavorable est rendu par le tribunal administratif de Nantes il peut être contesté devant la Cour administrative d'appel de Nantes dans le délai de 2 mois.

Toutefois, le décret prévoit que les jugements rendus concernant les visas de court séjour et les autorisations de voyage ne peuvent faire l'objet d'un appel, le tribunal administratif statuant en premier et dernier ressort (CJA, art. R. 811-1, al. 10).

2. Frais irrépétibles et indemnités

Une demande de remboursement des « frais irrépétibles » (c'est-à-dire des frais engagés dans la procédure : honoraires d'avocat.e, frais de constat, etc.) peut être formulée dans le recours (CJA, art. L761-1).

Il est également possible d'accompagner ce recours d'un autre recours contentieux afin d'obtenir des indemnités pour les divers préjudices subis en conséquence du refus annulé. Ce recours indemnitaire requiert obligatoirement le concours d'un ou d'une avocate et ne présente pas de spécificité par rapport aux autres recours en indemnités (voir *Comment obtenir des indemnités après une décision illégale de l'administration*, Gisti, coll. Les notes pratiques, 2012)

Attention ! Dans le cahier juridique est mentionné, à la page 15 :

« c) Autorisation de voyage pour les étrangers dispensés de visa de court séjour

Le règlement (UE) 2018/1240 du 12 septembre 2018 a créé un système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS). Il prévoit que les personnes exemptées de visa de court séjour doivent obtenir une autorisation de voyage pour voyager en Europe à des fins touristiques, commerciales ou de transit. Ce dispositif devrait être opérationnel dès 2022 et constituera une nouvelle condition d'entrée.

L'autorisation (dont le règlement souligne qu'il ne s'agit pas d'un visa ...) pourra être refusée si la présence de l'étranger sur le territoire des États membres présente un risque en matière de sécurité, d'immigration illégale ou un risque épidémique élevé.

La demande payante devra être effectuée en ligne sur un site internet public ou via une application pour mobiles avant l'entrée dans l'espace Schengen (<https://www.etiasvisa.com/fr/formulaire-demande-etias>).

Le formulaire de demande comporte des rubriques relatives à l'état civil du demandeur, le type de document de voyage, ses études, sa profession, l'État membre du premier séjour envisagé. Le demandeur doit en outre répondre à plusieurs questions : s'il a été condamné pour certaines infractions pénales au cours des dix années précédentes (vingt ans s'il s'agit d'une infraction terroriste), s'il a séjourné en zone de guerre ou de conflit, s'il a fait l'objet d'une décision de retour ou d'une obligation de quitter le territoire d'un État membre.

Le Ceseda qui, entre en vigueur le 1^{er} mai 2021, comporte un article L. 312-7 faisant expressément référence à cette obligation d'obtenir une autorisation de voyage. »

À ce jour, le dispositif – qui devait être opérationnel en 2022 – a été repoussé et devrait être effectivement mis en place en 2024. En cas de refus de délivrance d'autorisation de voyage, les modalités de recours mentionnées au point B. de la partie III (p. 2/4) seront alors applicables.