

**Observations du Syndicat des Avocats de France
sur le projet de réforme du CESEDA**

Audition du 5 mars 2013
M. Matthias FEKL
Parlementaire en mission
auprès du Ministre de l'Intérieur

Le Syndicat des Avocats de France est entendu par Monsieur Mathias FEKL, parlementaire en mission auprès du Ministre de l'Intérieur, auquel il a été demandé un rapport portant sur les trois points suivants :

- les modalités de mise en œuvre du titre de séjour pluriannuel ;
- l'articulation des rôles du juge administratif et du juge judiciaire dans le contrôle du respect des droits des étrangers ;
- les conditions d'accueil des étrangers dans les préfectures et modalités d'instruction des dossiers.

Le Syndicat des Avocats de France est heureux d'être invité à produire ses observations mais estime que la réforme du CESEDA ne peut pas se restreindre aux points évoqués.

Il évoquera donc d'autres sujets devant notamment recevoir un traitement législatif ou réglementaire urgent.

I. Sur les modalités de mise en œuvre du titre de séjour pluriannuel

Selon le Ministre de l'Intérieur :

« Aujourd'hui la plupart des titres de séjour sont délivrés pour une année et les personnes doivent ensuite en demander le renouvellement. Les difficultés à obtenir le renouvellement d'un titre de séjour sont des facteurs de fragilisation économique, d'instabilité et, in fine, d'obstacle à l'intégration. »

M.VALLS souhaite aussi mettre fin à la "situation" vécue par de nombreux étrangers en situation régulière lors de leur demande de titre de séjour dans les préfectures et souhaite "sortir d'une logique à la fois dure humainement, (qui) complexifie les missions de l'administration et se révèle, au fond, contre-productive."

Si nous sommes d'accord avec le constat, il nous semble qu'avant de mettre en place un nouveau titre de séjour pluriannuel qui risque de complexifier l'architecture déjà très dense des titres de séjour, **il faut surtout rétablir un véritable DROIT A LA DELIVRANCE DE LA CARTE DE RESIDENT, valable 10 ans.**

A. Rétablissement d'un véritable droit à la délivrance de la carte de résident

En effet, depuis 1998, dernière gouvernance socialiste, la carte de résident de 10 ans est devenue un sésame inaccessible, bien plus difficile à obtenir même que la naturalisation.

La **carte de résident** est valable pour une durée de dix ans renouvelable.

Le nombre d'étrangers accédant pour la première fois à une carte de dix ans est passé de 39 697 en 2003 à 24 133 en 2006, soit une baisse de 40 %¹.

Or il convient de rappeler que la carte de résident a été créée sous la gauche au pouvoir en juillet 1984 :

- Juillet 1984 : loi sur le titre unique de séjour et de travail, **qui reconnaît, par la création de la carte de résident, le caractère durable de l'installation en France de la population immigrée.**

Il existe alors **deux types** de cartes de résident :

1- celles délivrées **de plein droit** c'est-à-dire réservées aux étrangers protégés soit en vertu de leurs attaches familiales soit en vertu de leur durée de séjour en France et pour lesquels **l'administration est tenue de la délivrer ;**

2- celle que tout étranger résident régulier en France peut demander à l'issue de **trois ans de séjour régulier.**

1- La carte de résident de plein droit

Ainsi, en vertu des **anciennes dispositions de l'article 15 de l'ordonnance du 2/11/1945 abrogée :**

-La carte de résident est délivrée de plein droit, sous réserve de la régularité du séjour :

1° A l'étranger marié depuis au moins un an avec un ressortissant de nationalité française, à condition que la communauté de vie entre les époux n'ait pas cessé, que le conjoint ait conservé la nationalité française et, lorsque le mariage a été

¹ ↑ Alexis Spire, *Accueillir ou Reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration (Ed. Raisons d'agir, 2008)* [archive], « Bonnes feuilles » publiées par [Le Monde](#), 2 octobre 2008

célébré à l'étranger, qu'il ait été transcrit préalablement sur les registres de l'état civil français ;

2° A l'enfant étranger d'un ressortissant de nationalité française si cet enfant a moins de vingt et un ans ou s'il est à la charge de ses parents ainsi qu'aux ascendants d'un tel ressortissant et de son conjoint qui sont à sa charge ;

3° A l'étranger qui est père ou mère d'un enfant français résidant en France, à la condition qu'il exerce même partiellement l'autorité parentale à l'égard de cet enfant ou qu'il subviennne effectivement à ses besoins ;

4° A l'étranger titulaire d'une rente d'accident de travail ou de maladie professionnelle versée par un organisme français et dont le taux d'incapacité permanente est égal ou supérieur à 20 p. 100 ainsi qu'aux ayants droit d'un étranger, bénéficiaires d'une rente de décès pour accident de travail ou maladie professionnelle versée par un organisme français.

5° Au conjoint et aux enfants mineurs ou dans l'année qui suit leur dix-huitième anniversaire d'un étranger titulaire de la carte de résident, qui ont été autorisés à séjourner en France au titre du regroupement familial ;

6° A l'étranger ayant servi dans une unité combattante de l'armée française ;

7° A l'étranger ayant effectivement combattu dans les rangs des forces françaises de l'intérieur, titulaire du certificat de démobilisation délivré par la commission d'incorporation de ces formations dans l'armée régulière ou qui, quelle que soit la durée de son service dans ces mêmes formations, a été blessé en combattant l'ennemi ;

8° A l'étranger qui a servi en France dans une unité combattante d'une armée alliée ou qui, résidant antérieurement en territoire français, a également combattu dans les rangs d'une armée alliée ;

9° A l'étranger ayant servi dans la Légion étrangère, comptant au moins trois ans de services dans l'armée française, titulaire du certificat de bonne conduite ;

10° A l'étranger qui a obtenu le statut de réfugié en application de la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 portant création d'un Office français de protection des réfugiés et apatrides, ainsi qu'à son conjoint et à ses enfants mineurs ou dans l'année qui suit leur dix-huitième anniversaire lorsque le mariage est antérieur à la date de cette obtention ou, à défaut, lorsqu'il a été célébré depuis au moins un an, sous réserve d'une communauté de vie effective entre les époux ;

11° A l'apatride justifiant de trois années de résidence régulière en France ainsi qu'à son conjoint et à ses enfants mineurs ou dans l'année qui suit leur dix-huitième anniversaire ;

12° A l'étranger qui est en situation régulière depuis plus de dix ans, sauf s'il a été, pendant toute cette période, titulaire d'une carte de séjour temporaire portant la mention "étudiant" ;

13° A l'étranger titulaire d'une carte de séjour temporaire en application des articles 12 bis ou 12 ter lorsqu'il remplit les conditions prévues aux alinéas précédents ou, à défaut, lorsqu'il justifie de cinq années de résidence régulière ininterrompue en France.

L'enfant visé aux 2°, 3°, 5°, 10° et 11° du présent article s'entend de l'enfant légitime ou naturel ayant une filiation légalement établie ainsi que de l'enfant adopté, en

vertu d'une décision d'adoption, sous réserve de la vérification par le ministère public de la régularité de celle-ci lorsqu'elle a été prononcée à l'étranger.

La carte de résident est également délivrée de plein droit à l'étranger qui remplit les conditions d'acquisition de la nationalité française prévues à l'article 44 du code de la nationalité c'est-à-dire à l'enfant né en France et ayant une résidence en France pendant 5 ans à compter de l'âge de 11 ans.

2- La carte de résident subordonnée à une durée de résidence

Jusqu'en 2003, les dispositions de l'article 14 de l'Ordonnance du 2 novembre 1945 prévoient que la carte de résident peut être délivrée à l'étranger qui justifie d'une **résidence non-interrompue, conforme aux lois et règlements en vigueur, d'au moins trois années en France**. La décision d'accorder ou de refuser la carte de résident est prise en tenant compte des moyens d'existence dont l'étranger peut faire état, parmi lesquels les conditions de son activité professionnelle et, le cas échéant, des faits qu'il peut invoquer à l'appui de son intention de s'établir durablement en France.

À compter de 2003, la carte de résident ne s'inscrit plus dans un parcours d'intégration personnelle ou familiale. Elle devient une récompense aléatoire, subordonnée au bon vouloir de l'administration. Le législateur affiche clairement sa volonté de restreindre l'accès à la carte de résident, lequel devient purement théorique.

Ainsi s'agissant des étrangers ayant des attaches familiales fortes tels que les conjoints de ressortissants français et les parents d'enfants français, le spectre de la fraude corrompt l'esprit du législateur.

Voyant derrière chaque conjoint ou chaque parent un fraudeur potentiel, il **supprime la délivrance de plein droit de la carte de résident pour les conjoints de ressortissants français et de parents d'enfants français (PEF)**.

A ce jour, ce n'est plus une obligation mais une possibilité pour l'administration de délivrer une carte de résident à un PEF ou un conjoint de ressortissant français et cette possibilité n'est en outre ouverte qu'au bout de 3 ans.

Nous sommes ainsi arrivés à la logique absurde suivante :

Il est plus facile pour un conjoint de français de devenir français par mariage puisqu'à compter de 4 ans de mariage, il peut souscrire une déclaration. L'administration est tenue d'enregistrer la déclaration si le conjoint de français remplit les conditions et si l'administration ne répond pas dans un délai d'un an, l'enregistrement de cette déclaration est de droit.

Même chose pour le parent d'enfant français qui, au bout de 5 ans, pourra demander sa naturalisation et pourra l'obtenir s'il travaille.

De même, la délivrance de plein droit de la carte de résident est supprimée pour les membres de famille venant rejoindre un étranger titulaire de la carte de résident (Article L 314-9 du CESEDA).

S'agissant des étrangers dont l'intégration est acquise, ils ne peuvent plus prétendre de plein droit à la délivrance de la carte de résident puisqu'elle a été supprimée pour **l'étranger qui est en situation régulière depuis plus de dix ans, sauf s'il a été, pendant toute cette période, titulaire d'une carte de séjour temporaire portant la mention "étudiant" et l'étranger titulaire d'une carte de séjour temporaire en application des articles 12 bis ou 12 ter lorsqu'il remplit les conditions prévues aux alinéas précédents ou, à défaut, lorsqu'il justifie de cinq années de résidence régulière ininterrompue en France.**

S'agissant de la carte de résident subordonnée au séjour, le législateur a augmenté la durée de séjour à 5 ans **la calquant sur celle exigée pour la naturalisation (!!!)**. Il y a, en outre, ajouté des conditions de ressources et d'intégration très difficiles à remplir.

De plus, il en a exclu les étrangers ayant séjourné sous couvert d'un titre de séjour portant la mention « *étudiant* », « *travailleur saisonnier* » ou « *salarie en mission* » (Article L 314-8 du CESEDA).

Ainsi, ce jour, il n'y a presque plus de délivrance de cartes de résident faisant ainsi fi du droit à la vie privée et familiale et du parcours d'intégration.

Évidemment, cette situation est contreproductive. Elle génère, en effet, un travail inutile, répétitif et colossal pour l'administration, laquelle a vu augmenter le nombre d'étrangers revenant chaque année pour un renouvellement de titre et devant donc instruire chaque année le même dossier.

Pour les étrangers, cette situation les précarise, les rend vulnérables auprès des tiers, les empêche d'accéder à de nombreux droits (emprunts immobiliers, certains emplois). Elle a également un coût économique (frais de renouvellement de carte).

C'est ainsi également que nos constats et propositions quant aux titres de séjour pluriannuels recoupent ceux touchant aux conditions d'accueil dans les préfectures. Multiplier les hypothèses de délivrance de titre de séjour de « *longue* » durée n'aura pas simplement pour effet de reconnaître l'insertion de l'étranger en France et de le sécuriser dans son parcours - l'accès à l'emploi notamment étant facilité pour les étrangers titulaires d'un titre de séjour de longue durée - il permettrait également de « *désengorger* » les préfectures dont la charge de dossiers n'est liée qu'à une politique stérile de précarisation des étrangers.

En conséquence, la première mesure indispensable est de rétablir la délivrance de plein droit de la carte de résident aux étrangers telle qu'elle existait avant 2003 ainsi que la possibilité de la solliciter au bout de trois ans - et non 5 ans - de résidence régulière et ininterrompue en France.

Cette mesure doit s'accompagner d'une obligation pour l'administration de proposer la carte de résident dès que les étrangers en remplissent les conditions ainsi que d'une obligation pour l'administration de notifier et motiver une décision de refus de carte de résident, si celle-ci devait être opposée. A défaut, l'absence de réponse écrite et motivée sur la demande de carte de résident vaudrait délivrance de celle-ci.

Faute d'un véritable droit à la carte de résident, la carte pluriannuelle n'aura aucune vertu.

La carte pluriannuelle ne doit, en effet, pas être envisagée comme un palliatif à la diminution progressive des cas de délivrance de la carte de résident. Ce titre ne serait alors qu'une nouvelle forme de précarisation de l'étranger : là où il serait légitime qu'il obtienne un titre de dix ans, il lui sera remis une carte de 3 ans.

La carte pluriannuelle doit être justifiée par une volonté de stabilisation progressive et continue de la situation de l'étranger, suivant l'insertion de celui-ci dans la société française.

La carte pluriannuelle ne doit pas remplacer la carte de résident mais bien constituer une nouvelle étape, sécurisant l'étranger, entre la délivrance de sa première carte de séjour temporaire et celle de sa première carte de résident de dix ans.

B- La carte pluriannuelle

En effet, le **titre de séjour pluriannuel n'est pas une nouveauté en lui-même** et force est de constater que le titre de séjour pluriannuel a connu son premier essor sous l'ancienne majorité, au même moment où la carte de résident disparaissait.

Cette logique devra être abandonnée.

Il existe déjà plusieurs titres de séjour d'une validité de 3 ans. Les principaux sont : la "*Carte compétences et talents*", le titre de séjour "*Salarié en mission*" et la "*Carte bleue européenne*". Cette dernière a été créée en application d'une directive européenne et a été introduite en droit français par décret le 6 septembre 2011.

Le point commun entre ces différents titres de séjour est qu'ils ne concernent que l'immigration professionnelle et s'adressent à des profils hautement qualifiés.

Il va de soi que cette carte pluriannuelle si elle devait être repensée ne pourrait être réservée à l'immigration choisie ou l'immigration d'élite. Elle doit s'inscrire dans une simplification des titres de séjour.

Elle doit donc être prévue pour toutes les catégories d'étrangers ayant obtenu une carte de séjour temporaire d'un an et qui en sollicitent le renouvellement à quelque titre que ce soit à l'exception de ceux qui entrent dans les catégories de délivrance de plein droit de la carte de résident.

À l'expiration de la délivrance de la carte pluriannuelle de 3 ans, l'étranger pourrait prétendre à la délivrance d'une carte de résident.

Il est également nécessaire de prévoir la saisine obligatoire de la Commission du Titre de séjour lorsque l'administration envisagera le refus de la délivrance de la carte pluriannuelle ou le refus de la délivrance de la carte de résident.

De même, il convient de rétablir la commission du titre de séjour dans son rôle de soutien et d'encadrement de l'activité administrative et de rétablir la saisine obligatoire de cette commission pour tout refus envisagé de carte de séjour temporaire « *vie privée et familiale* ».

En outre, une réforme de la composition de la Commission du Titre de séjour s'impose également pour revenir à une formation qui garantisse l'impartialité de celle-ci (Voir article 12 quater de l'Ordonnance du 2/11/1945 créée par la loi du 11 mai 1998).

En effet, les juridictions administratives ont été amenées à condamner la désignation des membres de la Commission par le préfet partie à la procédure :

Voir ainsi CAA Nancy 7/06/2012 n°11NC01768 :

« qu'en l'espèce, la circonstance que le directeur départemental de la police de l'air et des frontières du Bas-Rhin ait été membre de la commission du titre de séjour du Bas-Rhin au titre des "personnes qualifiées" peut faire naître un doute sur son impartialité objectivement justifié par le fait qu'il est chargé de veiller, entre autres, au respect de l'entrée et du séjour des étrangers sur le territoire du Bas-Rhin, et cela quand bien même il n'aurait pas participé directement aux poursuites préalables ou à l'instruction de l'affaire en cause ; que par suite, La commission du titre de séjour du Bas-Rhin a été irrégulièrement composée ; ».

II. Sur l'articulation des rôles du juge administratif et du juge judiciaire dans le contrôle du respect des droits des étrangers

La loi du 16 juin 2011 (n°2011-672) a inversé l'ordre d'intervention du juge judiciaire et du juge administratif dans le contrôle des procédures d'éloignement forcé des étrangers.

Elle repousse la saisine du juge des libertés et de la détention de 48h à 5 jours (avant la loi Debré n° 97-396 du 24 avril 1997, le juge des libertés et de la détention était saisi dans les 24h).

La loi du 16 juin 2011 (n°2011-672) prévoit, d'autre part, que l'arrêté de placement en rétention ou d'assignation à résidence, assorti ou non d'une obligation de quitter le territoire français, peut être contesté devant le tribunal administratif dans un délai de 48h. Le tribunal doit alors statuer dans un délai de 72h.

Les tribunaux administratifs interviennent ainsi avant le juge des libertés et de la détention.

Surtout, la saisine du juge des libertés et de la détention (JLD) n'étant ni obligatoire ni suspensive, l'étranger peut être éloigné avant l'intervention de celui-ci.

Les associations en rétention ont noté une nette augmentation du chiffre des étrangers éloignés sans voir le juge judiciaire : 8,4 % en 2010 avant la réforme du 16 juin 2011 et 25,3 % en 2011 après la réforme (Pièce n°2 – Centres et locaux de rétention administrative, rapport 2011). Cette augmentation est confortée par les chiffres de 2012.

Un quart des étrangers est ainsi éloigné sans que le JLD ne puisse contrôler la régularité de la procédure policière et/ou administrative ayant conduit au placement en rétention ni le déroulement de cette rétention.

Il apparaît, dès lors, indispensable de rappeler que les offices du juge administratif et du juge judiciaire durant la procédure d'éloignement l'étrangers sont différents et complémentaires.

En application de l'article 66 de la constitution - consacrant le rôle de gardien de la liberté individuelle de l'autorité judiciaire – et du principe constitutionnel de séparation des pouvoirs, il y a dualité de compétence des ordres administratif et judiciaire sur la procédure d'éloignement de l'étranger.

La Commission MAZEAUD, interrogée sur l'unification du contentieux des étrangers, conclut d'ailleurs en juillet 2008 que :

« Si l'interrogation sur la dualité de juridiction est compréhensible, l'avantage, à terme, d'une unification n'apparaît ni suffisamment substantiel, ni même assez probable pour justifier des mesures aussi lourdes, et prêtant autant le flanc aux polémiques, qu'une révision constitutionnelle débouchant sur une nouvelle organisation juridictionnelle »

(POUR UNE POLITIQUE DES MIGRATIONS TRANSPARENTE, SIMPLE ET SOLIDAIRE – Rapport de la Commission sur le cadre constitutionnel de la nouvelle politique d'immigration, juillet 2008).

Ce dualisme implique notamment que le JLD est chargé du contrôle de la procédure policière et/ou administrative préalable au placement en rétention ainsi que du déroulement de cette rétention tandis que le juge administratif contrôle la légalité de la décision administrative de placement en rétention en elle-même ainsi que celle, le cas échéant, de la mesure d'éloignement, de la décision relative au délai de départ volontaire, de l'interdiction de retour sur le territoire français et de la décision fixant le pays de renvoi.

Il n'y a, ainsi, contrôle plein et entier de la procédure d'éloignement que lorsque les contrôles du juge administratif ET du juge judiciaire se sont exercés concurremment.

A défaut, il y a atteinte au droit à un recours effectif et violation de l'article 15.2. de la directive 2008/115/CE du parlement européen et du conseil du 16 décembre 2008 - relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier – qui prévoit un « *contrôle juridictionnel*

accélééré de la légalité de la rétention », sans distinction entre le contrôle de la décision de rétention en elle-même, sa procédure préalable ou son déroulement.

En outre, la loi n°2012-1560 du 31 décembre 2012 relative à la retenue pour vérification du droit au séjour prévoit que cette mesure se déroule sous la seule information du parquet. Cela ne constitue pas un contrôle effectif. Le Parquet n'est, en effet, pas une autorité judiciaire au sens de l'article 5 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, à défaut des garanties d'indépendance et d'impartialité requises (CEDH, 29 mars 2010, Medvedyev et autres c. France, requête n° 3394/03 ; CEDH, 20 novembre 2010, Moulin c. France, requête n° 37104/06). En outre, il se désintéresse, en pratique, de cette mesure de retenue pour vérification du droit au séjour, qui n'a pas de finalité judiciaire et se déroule donc sous le seul visa de l'autorité administrative.

Le contrôle du juge des libertés et de la détention, autorité judiciaire, sur la mesure de retenue pour vérification du droit au séjour est donc indispensable.

En conséquence, il faut revenir sur l'éviction du juge judiciaire, organisée pour accroître l'efficacité des procédures d'éloignement au prix de dénis de droit et d'atteintes aux droits fondamentaux.

Un parfait respect du droit au recours effectif implique que l'étranger dispose d'un droit de saisine du juge des libertés et de la détention.

Il doit donc être ouvert à l'étranger un recours suspensif devant le juge des libertés et de la détention, sans délai, ouvert immédiatement dès le placement en rétention, afin de faire sanctionner les irrégularités liées à son contrôle d'identité, sa privation de liberté (garde à vue/retenu, audition libre, vérification d'identité), son placement en rétention et le déroulement de sa rétention.

Ce recours ouvert à l'étranger devra se cumuler à un retour à 24h pour la saisine obligatoire du JLD par l'administration.

Il sera rétabli l'équilibre des droits des parties en présence en prévoyant la possibilité pour l'étranger de former un appel suspensif contre l'ordonnance du juge des libertés et de la détention.

En outre, le recours à bref délai contre l'arrêté de placement en rétention ou d'assignation à résidence devant le **juge administratif** doit être maintenu. Il devrait toutefois être envisagé un **allongement du délai de recours** et un passage d'au moins 48 à 72h afin de permettre une meilleure préparation de la défense et notamment de récupérer les documents utiles devant être soumis au juge administratif.

Il doit, en outre, être consacré **législativement le caractère suspensif de ce recours**, qui a déjà pu être reconnu par la jurisprudence (voir notamment Cour Administrative d'Appel de

Bordeaux, 20 mars 2012, n°11BX02932 – pièce n°4), que ce recours soit dirigé uniquement contre l'arrêté de placement en rétention ou d'assignation à résidence ou qu'il conteste également une obligation de quitter le territoire français. A ce jour, en effet, seul le caractère suspensif du recours contre l'obligation de quitter le territoire français est reconnu par l'article L.512-3 du CESEDA.

Les décisions de **réadmission, reconduite et expulsion** doivent également ouvrir un recours suspensif d'exécution.

Les étrangers ne doivent plus pouvoir être éloignés sans contrôle juridictionnel complet.

Le droit au recours effectif et la notion de « *recours de plein droit suspensif* », consacrée par la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme, exigent également que le code de justice administrative soit réformé pour prévoir le caractère suspensif des procédures de référé liberté et référé suspension régies par les articles L521-1 et L521-2 (CEDH , GEBREMEDHIN c/ France, 26 avril 2007).

III. Sur les conditions d'accueil des étrangers dans les préfectures et les modalités d'instruction des dossiers

Relevé des pratiques illégales et des conditions d'accueil dans de très nombreuses préfectures :

- Difficultés matérielles d'accéder au guichet des préfectures et de pouvoir déposer une demande : file d'attente dans des conditions matériellement indécentes, obligation de venir parfois la veille au soir ou le matin très tôt et nombre limité de tickets délivrés par jour obligeant à des déplacements multiples ;
- Refus-guichet illégaux : refus d'enregistrer des demandes de titre de séjour complètes au motif allégué que la situation ne justifie pas la délivrance d'un titre de séjour (confusion ainsi entre les conditions de recevabilité d'une demande de titre de séjour et les conditions de fond d'octroi d'un titre de séjour) , « *tri* » des dossiers qui est ainsi effectué par des agents circulant dans les files d'attente (préfecture du Nord) ou au premier guichet d'accueil en toute connaissance de l'illégalité de la pratique ;
- Refus illégal d'enregistrer une demande de titre de séjour sur plusieurs fondements et refus d'enregistrer une demande complémentaire de titre de séjour lorsqu'une première demande est déjà en cours d'instruction malgré le fait qu'un élément nouveau soit apparu ; L'étranger est alors invité à attendre la notification de la première décision avant de formuler une autre demande de titre de séjour. Ce qui devient bien évidemment impossible à faire après réception d'une obligation de quitter le territoire français (Notamment préfecture du Nord) ;

- Refus d'enregistrer les demandes de titre de séjour et pièces complémentaires des demandeurs d'asile après que ceux-ci aient reçu un refus de l'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides ou de la Cour Nationale du Droit d'Asile, en violation de l'article L.742-7 du CESEDA qui dispose pourtant :

« L'étranger auquel la reconnaissance de la qualité de réfugié ou le bénéfice de la protection subsidiaire a été définitivement refusé **et qui ne peut être autorisé à demeurer sur le territoire à un autre titre**, doit quitter le territoire français, sous peine de faire l'objet d'une mesure d'éloignement prévue au titre Ier du livre V et, le cas échéant, des pénalités prévues au chapitre Ier du titre II du livre VI. »
- Mise en place de modalités de saisine décidées hors de tout cadre légal par certaines préfectures (mise en place de demande de rendez-vous par internet, par exemple, par la préfecture du Val-de-Marne, il y a un an, obligeant à saisir le tribunal administratif de Melun en référé afin de pouvoir faire enregistrer les demandes de titre) – procédure de demande de titre de séjour par courrier puis pratique abandonnée et obligation parfois un an après pour les personnes de déposer de nouveau un dossier (ex : sous-préfecture de l'Hay-les-Roses et préfecture du Val-de-Marne) ;
- Dans le cadre de l'examen des dossiers : il est très fréquent que les agents dirigent les personnes sur le fondement de la demande, continuant d'empêcher des demandes sur plusieurs fondements et privilégiant les demandes sur le fondement des dispositions de l'article L.313-14 du CESEDA (admission exceptionnelle au séjour). Depuis l'entrée en vigueur de la circulaire du 28 novembre 2012, les préfectures orientent régulièrement les demandes dans ce cadre refusant d'instruire sur un autre fondement ;
- Depuis l'entrée en vigueur de la circulaire du 28 novembre 2012, certaines préfectures ont fermé des guichets propres à l'enregistrement d'autres types de demandes de titre de séjour (les demandes de titre de séjour pour dix années de présence en France, par exemple, à Gaîté, antenne de la préfecture de police de Paris) ;
- Une sélection des pièces considérées comme recevables est opérée par les agents administratifs et il est difficile de déposer des pièces qui sont d'emblée considérées comme « *non probantes* » - comme des attestations ou des courriers - à l'appui de la demande ;
- Exigence de pièces illégales et ce malgré des décisions de justice claires :

- exigence d'un passeport (cf. CE 30 novembre 2011 n°351584 – CAA Nancy, 23 avril 2012 n°11 NC01749 - TA Nantes, 03 août 2012 n°10003371- TA Strasbourg, 26 juillet 2012 n°1201866 et 06 septembre 2011 n°1104390 - TA Bordeaux 03 avril 2012 n°1103549 - TA Marseille 22 décembre 2010 n°1004749 - TA Grenoble, n°30 septembre 2010, n°1000882 et 1000884) ;
- problèmes des domiciliations et exigence de pièces démontrant la domiciliation parfois infondée comme des refus des factures EDF établies par internet et des avis d'échéance annuel EDF ;
- exigence d'une résidence de plus d'une année pour les personnes sollicitant la délivrance d'un titre de séjour « *malade* » sur le fondement de l'article L. 313-11 al.11 du CESEDA (TA Châlons-en-Champagne, 04 octobre 2012, n°1201124 – TA Lyon, 05 juillet 2012 n°1202886 et 07 mai 2012 n°10005360 – TA Paris 08 décembre 2011 n°1014735) ;
- L'absence de délivrance de récépissé de 1^{ère} demande de titre de séjour dans la plupart des préfectures de région parisienne dans un très grand nombre de dossier (préfecture de la Seine-Saint-Denis, préfecture de police, préfecture des Hauts-de-Seine notamment) – les personnes se voyant délivrer au mieux des attestations de dépôt de dossier ou juste la preuve qu'une demande a été déposée par le paiement du timbre fiscal et ce en violation de l'article R. 311-4 du CESEDA ;
- Délai d'instruction particulièrement long parfois entre 1 an et 2 ans et ce même s'agissant de demandes de renouvellement de titre de séjour;
- Refus de délivrance de récépissé alors même qu'il s'agit de demande de renouvellement de titre de séjour, situation obligeant à multiplier les procédures de référé ;
- Mises en place de modalités spécifiques pour les demandes de renouvellement qui ont pour conséquence que les personnes soient privées au moins temporairement d'un récépissé ou d'un titre : numéro de téléphone dédié à Paris pour les étudiants qui parfois ne fonctionne pas pendant plusieurs jours voir semaine – demande par courrier et pas de convocation avant l'expiration du titre de séjour ;
- Difficultés d'obtenir la communication des dossiers et obligation de saisir la CADA (préfecture de la Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne et des Hauts-de-Seine) ;
- Lenteur et retard quant à l'exécution des décisions de justice (délai d'injonction des tribunaux rarement respecté) – Retard actuellement systématique pour la préfecture de la Seine-Saint-Denis, ce qui oblige à saisir le tribunal administratif de Montreuil ou la CAA de Versailles de demandes d'exécution) ;

- S'agissant des demandeurs d'asile : recours quasi systématique à la procédure prioritaire pour les demandes en réexamen, nombreux contentieux s'agissant de la procédure Dublin ;
- En matière de naturalisation : numéro dédié pour obtenir le dossier impossible à joindre (Préfecture de l'Essonne) – exigence nouvelle posée à chaque tentative de dépôt de dossier, exigences différentes selon l'agent préfectoral en charge de recevoir la demande, méfiance généralisée sur les documents émanant d'autorités étrangères, renvoi parfois à un an d'un dossier au motif qu'il manque une pièce (Préfecture de la Seine-Saint-Denis) ;

L'ensemble de ces pratiques illégales est constaté quotidiennement et génère un fort contentieux.

Elles s'expliquent notamment par le manque de moyens et d'effectifs attribués aux services étrangers des préfectures, ainsi que par le manque de formation de ceux-ci.

Dans le but d'un meilleur accueil des étrangers en préfecture, il est donc indispensable de renforcer le personnel administratif et sa qualification dans une matière d'une technicité croissante.

Comme cela a déjà précédemment été relevé, le retour à une plus juste délivrance des cartes de résident de dix ans ainsi que la délivrance de titres de séjour pluriannuels permettront également de diminuer sensiblement le nombre annuel de dossiers devant être traité par les préfectures.

Il est rappelé que la jurisprudence oblige à l'enregistrement de toute demande de titre de séjour non abusive, non dilatoire et non inutilement répétée et à la délivrance d'une autorisation provisoire de séjour durant l'instruction de la demande. La jurisprudence précise également qu'une demande de titre de séjour fondée sur une circonstance de fait nouvelle et inconnue de l'administration constitue une première demande de titre de séjour même si l'intéressé a fait l'objet de précédentes décisions négatives relatives à son droit au séjour (Cour Administrative d'Appel de Douai 29 décembre 2009, n°s 09DA01441 et 09DA01442, Tribunal administratif de Lille, n°0905282, du 19 août 2009). Des refus verbaux, aux guichets des préfectures, au motif que la demande de titre de séjour ne pourra pas aboutir sont illégaux (Tribunal administratif de Lille, n°1004952, 18 décembre 2012).

Il sera, en conséquence, rappelé à l'ensemble des préfets l'interdiction de recourir à des "*refus guichets*" ou à tout autre méthode illégale pour gérer le "*flux*" des demandes de titre de séjour et limiter le nombre d'enregistrement.

La rédaction de l'article R. 311-4 du CESEDA, prévoyant la délivrance d'un récépissé aux étrangers demandeurs de titre de séjour, devra également être simplifiée afin que sa lecture ne soit plus sujette à interprétation illégale des préfectures.

Il est ainsi proposé de supprimer les mentions en jaune et de les remplacer par les mentions en rouge :

« Il est remis à tout étranger admis à souscrire [souscrivant] une demande de première délivrance ou de renouvellement de titre de séjour un récépissé qui autorise la présence de l'intéressé sur le territoire pour [une durée de 4 mois] la durée qu'il précise. Ce récépissé est revêtu de la signature de l'agent compétent ainsi que du timbre du service chargé, en vertu de l'article R. 311-10, de l'instruction de la demande.»

Afin d'aboutir à la rédaction suivante :

« Il est remis à tout étranger souscrivant une demande de titre de séjour un récépissé qui autorise la présence de l'intéressé sur le territoire pour une durée de quatre mois. Ce récépissé est revêtu de la signature de l'agent compétent ainsi que du timbre du service chargé, en vertu de l'article R. 311-10, de l'instruction de la demande.»

Afin de diminuer les délais d'instruction et de les lisser sur l'ensemble du territoire, il devra également être prévu que l'autorité administrative est tenue de statuer dans un délai maximum de quatre mois. C'est, à ce jour, la durée au terme de laquelle naît une décision implicite de rejet de titre de séjour (article R. 311-12 du CESEDA) n'ouvrant toutefois pas de recours « efficace » devant les juridictions administratives (procédure de droit commun, sans instruction accélérée, d'une durée moyenne de deux ans avant décision du tribunal).

Il est, en effet, pour le moins paradoxal qu'en matière de déclaration de nationalité l'enregistrement soit automatique, passé un délai de 6 mois ou d'un an, et qu'une règle similaire ne puisse pas être mise en place en matière de séjour.

La durée de validité de quatre mois proposée pour le récépissé concorderait ainsi avec la durée maximale au terme de laquelle doit intervenir une décision explicite sur le droit au séjour. Les demandeurs de titre de séjour n'auront donc plus à se rendre en préfecture pour faire renouveler leur récépissé. Il sera tranché rapidement sur leur dossier et les passages répétés en préfecture pour le seul renouvellement du récépissé seront évités.

Il conviendrait également de mettre en place une véritable procédure contradictoire préalable aux refus de titre de séjour et obligations de quitter le territoire français, durant laquelle l'étranger est informé de l'éventualité d'une décision défavorable prise à son encontre et mis à même de présenter des observations et pièces, le cas échéant avec l'aide d'un conseil. Il sera noté, en ce sens, les jurisprudences récentes du tribunal administratif de Lyon, en formation élargie, du 28 février 2013 (n°1208057 et 1208055 – Pièce n°1) faisant application du « droit d'être entendu préalablement à toute décision défavorable », composante du droit de la défense et Principe Général de Droit de l'Union Européenne.

Dans cette procédure préalable contradictoire, la commission du titre de séjour - dont il faudra réformer la composition afin de lui faire retrouver son impartialité - pourra reprendre

son rôle premier. Comme précédemment mentionné, il conviendra de prévoir la saisine obligatoire de la Commission du Titre de séjour lorsque l'administration envisage tout refus de titre de séjour « *vie privée et familiale* », le refus de la délivrance d'une carte pluriannuelle ou le refus de la délivrance de la carte de résident.

Le respect d'une véritable procédure préalable contradictoire (échange d'observations et pièces entre l'étranger et l'administration) avant la prise éventuelle de décisions défavorables impliquera une baisse sensible du contentieux des tribunaux administratifs.

Afin d'harmoniser les pratiques au niveau national, il est également préconisé d'établir au niveau national des formulaires de demande de titre de séjour et listes de pièces par catégories de titre de séjour. Ainsi, les exigences pour la constitution de dossiers seront identiques sur tout le territoire.

Afin que ces informations soient accessibles, ces listes nationales devront être diffusées sur tous les sites internet des préfectures ainsi que sur le site du ministère de l'intérieur (depuis quelques temps les préfectures d'Île de France ont fait l'effort d'enrichir leur site internet de ces informations).

De même les modalités de demande de titre ne peuvent varier d'une préfecture à une autre. Il convient de prévoir que, par principe et partout sur le territoire national, **la demande écrite de titre de séjour est recevable**, à charge ensuite pour l'administration de convoquer l'étranger en rendez-vous afin que la règle de la présentation personnelle puisse être respectée. Il ne pourra donc plus être opposé à l'étranger de ne pas rapporter la preuve de ses déplacements en préfecture (preuve difficile et pour laquelle les tribunaux posent une exigence accrue - plusieurs attestations de personnes accompagnantes, dont des associatifs, pouvant ne pas suffire).

Une politique transparente et commune au niveau national permettrait de sortir de l'arbitraire qui règne actuellement en la matière et diminuerait sensiblement le contentieux.

IV. Sur les autres points devant être abordés dans la réforme du CESEDA

- Le droit au séjour des étrangers malades

Le droit au séjour des étrangers malades doit s'apprécier au regard de la possibilité effective d'accès aux soins dans le pays d'origine, afin de ne pas mettre inutilement en danger la vie des personnes.

Le critère d' « *absence* » de traitement approprié dans le pays d'origine n'a été introduit par la loi n°2011-672 du 16 juin 2011 que pour contrer la jurisprudence du Conseil d'Etat du 7 avril 2010 (n°316625 et n°301640) ayant posé le critère d'une appréciation *in concreto* de l'accessibilité aux soins au regard de la situation particulière de l'étranger et en considération notamment du mode de prise en charge existant dans le pays d'origine et du coût du traitement adapté.

Contrairement à ce qui a été affirmé pour justifier ce « *bras de fer* » avec le juge administratif, le droit au séjour des étrangers malade tel que consacré par l'ancienne rédaction de l'article L. 313-11, 11° du CESEDA et interprété par la jurisprudence du Conseil d'Etat, ne constituait ni un appel d'air pour les étrangers ni une charge irraisonnable pour l'Etat.

Il est indispensable de revenir sur les conséquences désastreuses de cette réforme : l'expulsion et donc l'interruption de soins qui les maintiennent en vie ou le repli dans la clandestinité, rendant impossible des soins et une prévention de qualité.

Le critère d'« *absence* » de traitement approprié dans le pays d'origine sera donc abandonné pour revenir à celui de « *bénéfice effectif* » d'un traitement approprié, tel qu'interprété par la jurisprudence du Conseil d'Etat du 7 avril 2010.

- **La suppression des régimes législatifs et pratiques dérogatoires en Outre Mer**

Le droit commun des étrangers soit s'appliquer de manière uniforme sur l'ensemble du territoire national.

La Cour Européenne des Droits de l'Homme vient de sanctionner la France pour l'absence de recours effectif en Outre-Mer dans l'arrêt De Souza Ribeiro du 13 décembre 2012 (CEDH, n°22689/07) (Communiqué du collectif MOM du 28 février 2013 – Pièce n°3).

Les conséquences tirées de l'arrêt POPOV (Cour EDH, 5e Sect. 19 janvier 2012, Popov c. France), sanctionnant la France pour le placement en rétention de mineurs seront étendues au département de Mayotte.

- **La limitation des hypothèses de recours à la procédure prioritaire pour les demandeurs d'asile**

L'exception au recours à la procédure normale d'examen de la demande d'asile prévue pour les demandeurs considérés comme originaires d'un pays sûr, à l'article L. 741-4 2° du CESEDA, sera supprimée.

A la suite de l'arrêt I.M. c/ France (CEDH, Anc. 5e Sect., 2 février 2012, I.M. c. France), il sera interdit de recourir à la procédure prioritaire pour demande d'asile dilatoire ou abusive, sur le fondement de l'article L. 741-4 4° du CESEDA, pour les primo-demandeurs d'asile en France.

La rédaction du 4° de l'article L. 741-4 du CESEDA sera réformée. Il est proposé la rédaction suivante :

Sous réserve du respect des stipulations de l'article 33 de la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, l'admission en France d'un étranger qui demande à bénéficier de l'asile ne peut être refusée que si :

(...)

4° La demande d'asile repose sur une fraude délibérée **et caractérisée** ou **qu'il est démontré qu'elle constitue** un recours abusif aux procédures d'asile.

Enfin, le Syndicat des Avocats de France exige une juste rémunération de l'avocat intervenant au titre de l'aide juridictionnelle.

Il rappelle que le travail de l'avocat en retenue, dans sa technicité et sa charge, est au moins équivalent à celui de l'avocat intervenant en garde à vue et demande que la rémunération soit équivalente y compris dans les améliorations à y apporter (frais de déplacement, indemnité de nuit, modalités de paiement, etc.) (Communiqué du SAF du 9 février 2013 – pièce n°5).

Il s'oppose également à toute diminution du nombre d'unités de valeur alloué au contentieux hors urgence des obligations de quitter le territoire français.

P.J. :

1. TA Lyon, formation élargie, 28 février 2013 n°1208057 et 1208055
2. Centres et locaux de rétention administrative, extrait du rapport 2011
3. Communiqué du collectif MOM du 28 février 2013
4. AJDA 2012, p.1023, CAA Bordeaux, 20 mars 2012, n°11BX02932
5. Communiqué du SAF du 9 février 2013