



CONTRE L'INSÉCURITE JURIDIQUE,
« PGD » DU DROIT DES ÉTRANGERS

Morade ZOUINE, Avocat au barreau de Lyon



SECURISATION JURIDIQUE DES PARCOURS

- EXISTENCE D'UN FILET DE SECURITE POUR LES ETRANGERS FACE A L'INSECURITE JURIDIQUE : GARANTIES DU CRPA ET DES DERNIERS TEXTES ISSUS DE LA REFONTE DU CESEDA
- STRATEGIES A ADOPTER POUR SE MENAGER DES MOYENS D'ANNULATION DEVANT LE TRIBUNAL
- POURSUIVRE LA RECONNAISSANCE DU DROIT SOUPLE ET SON INVOCABILITE

LES INEGALITES TERRITORIALES

- **Disparité des modalités de saisine:**
 - *Connexion au module pour « guetter » la mise en circuit de nouveaux RDV*
 - *Dépôt sur le site démarches simplifiées avec qualification de la demande et pré-instruction (directive ministérielle)*
 - *Présentation personnelle sans RDV*
 - *Envoi par courrier avec ou sans filtre*
- **Disparités des moyens de communication et d’instruction:**
 - *Communication par l’espace personnel en ligne*
 - *Communication par courrier*
 - *Convocation policière*
- **Disparités dans la délivrance de documents provisoires**

DOCUMENTS PROVISOIRES

- EX L311-4 DU CESEDA: La détention d'un document provisoire délivré à l'occasion d'une demande de titre de séjour, d'une attestation de demande d'asile ou d'une autorisation provisoire de séjour **autorise la présence de l'étranger en France** sans préjuger de la décision définitive qui sera prise au regard de son droit au séjour. Sauf dans les cas expressément prévus par la loi ou les règlements, ces documents n'autorisent pas leurs titulaires à exercer une activité professionnelle.
- REPRIS PAR L431-3 mais décret de du 24 mars 2021 apporte des nouveautés

ZOOM SUR LA PARTIE REGLEMENTAIRE

Section 5 : Documents provisoires délivrés à l'occasion d'une demande de titre de séjour (Articles R431-12 à R431-15-4)

Sous-section 1 : Documents provisoires délivrés pendant l'examen d'une demande présentée sans recours au téléservice mentionné à l'article R. 431-2 (Articles R431-12 à R431-15)

Article R431-12 Article R431-13 Article R431-14 Article R431-15

Sous-section 2 : Documents provisoires délivrés pendant l'examen d'une demande présentée au moyen du téléservice mentionné à l'article R. 431-2 (Articles R431-15-1 à R431-15-2)

Article R431-15-1 Article R431-15-2

Sous-section 3 : Documents provisoires délivrés à l'étranger qui s'est vu reconnaître la qualité de réfugié, ou le bénéfice de protection subsidiaire (Articles R431-15-3 à R431-15-4)

Article R431-15-3 Article R431-15-4

TYPOLOGIE DES DOCS PROVISOIRES RENCONTREES EN PRATIQUE

- Récépissé de demande de carte de séjour
- Convocations
- Attestations de dépôt avec ou sans notification des VDR et avec ou sans date de fin de validité
- Accusé de réception
- Seuls les récépissés et les attestations de dépôt d'une demande sur un téléservice sont prévus par le CESEDA nouveau (outre l'attestation de dépôt d'une demande d'asile et de RF)

LE RECEPISSE DE DEMANDE DE CARTE DE SEJOUR

- Ex R311-4 du CESEDA: Il est remis à tout étranger admis à souscrire 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 la durée qu'il précise.
- Nouveau R432-12: *L'étranger admis à souscrire une demande de délivrance ou de renouvellement de titre de séjour se voit remettre un récépissé qui autorise sa présence sur le territoire pour la durée qu'il précise. Ce document est revêtu de la signature de l'agent compétent ainsi que du timbre du service chargé, en vertu de l'article R. 431-20, de l'instruction de la demande. Le récépissé n'est pas remis au demandeur d'asile titulaire d'une attestation de demande d'asile.*
- La référence à la « première délivrance est supprimée » mais la notion de « admission à souscrire » est maintenue et reste un critère déterminant (Plusieurs CAA jugeaient que la notion de première délivrance était purement chronologique: CAA LYON 15/10/2020 20LY00648)

DEFINITION DE L'ADMISSION A SOUSCRIRE

- Pas définie dans le Code mais on a une occurrence dans le CESEDA: L'étranger qui a obtenu le statut de réfugié est admis à souscrire une carte de résident, celui qui a obtenu la PS est admis à souscrire une demande de carte de séjour pluriannuelle
- Le TA de LYON nous donne sa définition: L'étranger n'est plus « admis à souscrire » lorsqu'il a dépassé les délais pour ce faire (TA LYON 20//11/2020, N° 2004562 et 2004566) prévus à l'ex R311-2 (dans les deux mois de l'entrée en France)
- Si ce raisonnement est repris, de nombreux étrangers vont en être exclus car R431-4 et R431-5 prévoient plusieurs délais: 2 mois de l'entrée en France, Entre le 120^{ème} jour et le 60^{ème} jour de l'expiration du titre de séjour déposé par téléservice (Arrêté du 27 avril 2021: TS étudiants), au plus tard la veille du 19^{ème} anniversaire (Bénéficiaire du regroupement familial, membre de famille de passeport talent...), dans les 2 mois de la date d'opposabilité d'une décision faisant perdre la nationalité française

SESSION DE RATRAPAGE: ZOOM SUR R431-8

- L'étranger titulaire d'un document de séjour doit, en l'absence de présentation de demande de délivrance d'un nouveau document de séjour six mois après sa date d'expiration, justifier à nouveau, pour l'obtention d'un document de séjour, des conditions requises pour l'entrée sur le territoire national lorsque la possession d'un visa est requise pour la première délivrance d'un document de séjour.
- Ex R311-2 al6 du CESEDA disposait que si la demande n'était pas déposée avant l'expiration du titre, l'étranger redevenait primo-demandeur

LES ATTESTATIONS DE DEPOT

- Ne sont présentes nulle part dans le CESEDA (sauf celle générée par le téléservice mais dans des cas encore limités) mais peuvent être classées dans les « documents provisoires délivrés à l'occasion d'une demande de titre de séjour »
- Ou alors on estime que le CESEDA est exhaustif et les préfectures délivrent des documents provisoires « sui generis » (validé par le CE)
- *R435-15-1: Le dépôt d'une demande présentée au moyen du téléservice mentionné à l'article R. 431-2 donne lieu à la délivrance immédiate d'une attestation dématérialisée de dépôt en ligne. Ce document ne justifie pas de la régularité du séjour de son titulaire.*
- Ce texte prévoit que si l'instruction dépasse la durée de validité, une attestation de prolongation de l'instruction d'une durée de trois mois est remise (renouvelable si instruction perdure...) et permet de justifier de la régularité du séjour PUIS en cas d'accord, le Préfet met à dispo une attestation dématérialisée en ce sens, valable jusqu'à délivrance du titre

ATTESTATION DE DEPOT SANS DATE DE FIN DE VALIDITE ET AVEC VDR

ATTESTATION DE DEPOT D'UNE DEMANDE DE TITRE DE SEJOUR

Nom : **SIMPSON**
Prénom : **HOMER**
Né(e) le : **28/09/1983**
Nationalité : **américaine**
Date de dépôt : **07/10/2019**

Fait à Lyon, le 07/10/2019



La présente attestation ne vaut pas autorisation provisoire de séjour.

En application des articles R.311-12 et R.311-12-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, voire demande est considérée comme rejetée au terme d'un délai de quatre mois à compter de la date de dépôt (décision implicite de rejet).

Voies et délais de recours en présence d'une décision implicite de rejet : Une décision implicite de rejet peut faire l'objet d'un recours contentieux devant le Tribunal Administratif de Lyon sis au 184 rue Duguesclin 69433 LYON CEDEX 03, dans le délai de deux mois à compter de la décision implicite de rejet.

OBLIGATION DE CONTESTER LA DIR OU CLASSEMENT

- Cristallisation de la situation à la date de naissance de la DIR
- Obligation de contester sous peine de classement (Sans AJ...)
- Peut fonder une OQTF sans considération de la date du refus de séjour (Avis CE CUBAS MARTINEZ 6 novembre 2019, n° 431585)
- Quid de la demande de communication des motifs infructueuse sur le cours du délai? Le CRPA indique que le délai de recours est rouvert à la date de communication des motifs (L232-4) et le CE dit que le demandeur peut se pourvoir sans condition de délai tant que les motifs ne sont pas communiqués (CE, 29 mars 1985, n° 45311 46374) sous réserve de la JP CZABAJ
- Dossier martyr en cours: Prorogation COVID + Prorogation com motifs + prorogation AJ... Actualisation: TA de ROUEN JP CZABAJ écartée la préfecture n'a jamais répondu à la demande de com (TA ROUEN 17 juin 2021, 2003861, classé en C+)

STRATEGIES A ADOPTER

- Mobiliser les garanties de l'administré (CRPA) contre les chausse-trappes administratifs (et la bêtise: L312-3 CRPA issu de la loi ESSOC: l'administré peut se prévaloir de l'interprétation erronée d'une règle diffusée par l'administration)
- User du référé-provision dans les cas extrêmes
- Mobiliser les PGD UE (exploiter les explications diffusées par le Praesidium de la Convention qui a élaboré la CDFUE (protection des personnes handicapées, droit d'être entendu, exigence de motivation, droit à une protection juridictionnelle effective...))

DEMANDES DE COMPLEMENT: JUSQU'OU ET JUSQU'À QUAND

- Un arrêté du 30 avril 2021 fixe la liste des pièces à produire pour toute demande de TS
- Un dossier est donc complet s'il est assorti de toutes les pièces listées dans cet arrêté, qui est censé lister toutes les pièces permettant à l'administration de vérifier l'existence d'un droit au séjour
- L114-5 CRPA: Si une demande est incomplète, l'administration indique les pièces et infos manquantes exigées par les textes. Elle fixe un délai pour ce faire et indique que le délai de naissance d'une DIR est suspendu (obligatoirement par courrier)
- L114-6: Demande entachée d'un vice de forme ou de procédure faisant obstacle à son examen, et si régularisable dans les délais légaux: administration doit inviter à la régularisation en indiquant un délai, les formes et les textes qui l'imposent (Cas des demandes de titre de séjour par courrier)

LE DROIT D'ÊTRE ENTENDU: KRYPTONITE DES PRÉFECTURES TROP PRESSEES

- PGDUE du droit d'être entendu avant toute décision défavorable (CE HALIFA, CJUE MUKARUBEGA, CJUE BOUDJLIDA)
- A utiliser sans modération pour les déboutés (adresser des éléments saillants au préfet pour éviter l'OQTF automatique)
- A utiliser sans modération lorsque le temps administratif se détache du temps réel (demander à être convoqué pour déposer sur un autre fondement, faire valoir de nouveaux éléments...)
- A utiliser surtout dans les cas où les préfectures éloignent avant de recevoir un étranger qu'elle convoque
- Limite: DANTHONYISATION (CE 23/12/2011, 335033) – annulation que si influence sur le sens de la décision ou privation de garantie

DELAIS D'INSTRUCTION EXCESSIFS

Quelle stratégie?

- Certaines juridiction acceptent les RMU pour obliger l'administration à prendre une décision (TA MONTREUIL 26/07/2021, n° 2108938), d'autres estimant qu'une telle mesure fait obstacle à l'exécution de la DIR née du silence de l'administration (Sauf cas où pas de DIR: Décisions de l'OFPRA)
- Le recours contre le refus implicite est jugée en 2 ans et le référé est rarement fructueux (urgence appréciée strictement)
- Le référé-provision peut se révéler efficace (cf rapport IGA/IGAS qui se félicite de ce que les avocats n'investissent que très peu les recours indemnitaires)

LA DEMANDE D'ABROGATION : CRÉER UN FAILLE DANS LE TEMPS ADMINISTRATIF

- L243-2 CRPA: L'administration est tenue d'abroger expressément un acte non réglementaire non créateur de droits devenu illégal ou sans objet en raison de circonstances de droit ou de fait postérieures à son édicition, sauf à ce que l'illégalité ait cessé.
- Exemple: OQTF sans délai avec IRTF PUIS mariage avec ressortissant français 2 mois plus tard PUIS six mois de vie commune avec entrée régulière: L'OQTF devient illégale et le préfet a obligation de l'abroger
- Le refus d'abroger est illégal et il convient de le contester (si possible en référé)

LE RECOURS INDEMNITAIRE COMME MOYEN D'ACTION

- Rapport de l'IGA « SUR L'EVOLUTION ET LA MAITRISE DES DEPENSES DE CONTENTIEUX A LA CHARGE DU MINISTERE DE L'INTERIEUR » page 47 « Un risque majeur à contrôler au plus vite: l'émergence du contentieux indemnitaire »
- *« Certains des interlocuteurs rencontrés par la mission se sont montrés très inquiets, en s'étonnant par ailleurs que les avocats ne se soient pas encore engouffrés dans la brèche »*
- CONTENTIEUX TRES FRUCTUEUX SUR LEQUEL LES PREFECTURES SE BATTENT

APPLICATIONS

- **Demande préalable** (même pas besoin de la chiffrer, même pas besoin d'attendre la liaison du contentieux malgré le décret JADE car le CE a ressuscité la JP EFS avec sa décision Consorts Rolle (27/03/2019,426472, Publié au recueil), MAIS utile de le faire)
- Recours indemnitaire au fond + référé-provision, y compris si la décision implicite de refus est devenue définitive
- L'administration sera bien plus encline à faire sortir le dossier et à le traiter pour éviter d'avoir à payer

SI LA PORTE EST FERMÉE... PASSONS PAR LA FENÊTRE

- RMU Infructueux et Impossibilité d'obtenir un RDV
- Avis LAMRI CE:
 - *Méconnaissance de la règle du guichet ne fait obstacle à la naissance d'une DIR (à condition que le dossier soit complet)*
 - *Si le préfet rejette à bon droit en raison de l'absence de comparution personnelle, le requérant peut demander l'annulation de la décision uniquement en invoquant un vice propre*
 - *La violation de l'article 8 CESDH est un vice propre*
- La demande par courrier est donc possible et permet même de saisir le juge en cas de silence. Solution qui peut être longue mais juridiquement intéressante

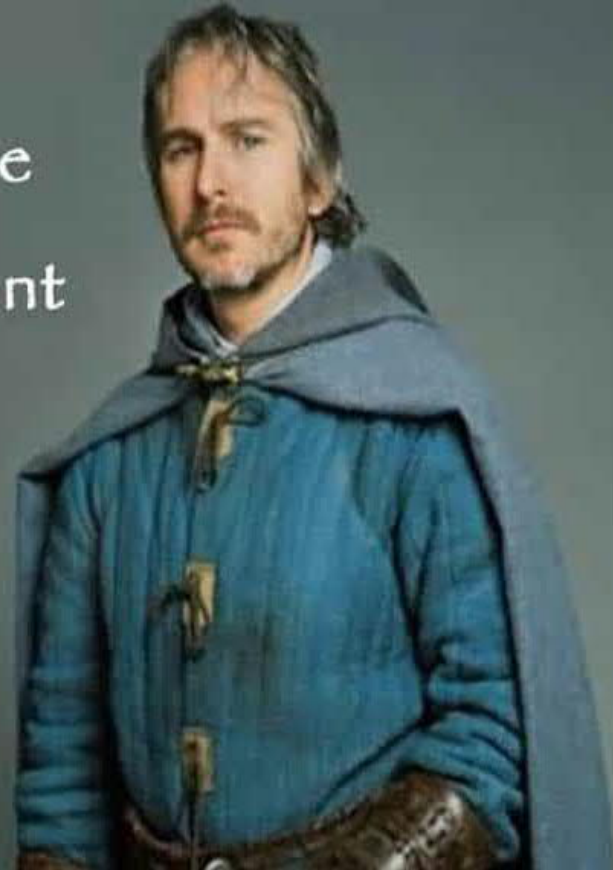
DROIT SOUPLE POUR ESPRITS RIGIDES

- *« De même, la circulaire du 28 novembre 2012 sur la régularisation invite à « prendre en compte une ancienneté de séjour de trois ans en France dès lors que l'intéressé pourra attester d'une activité professionnelle de vingt-quatre mois ». La jurisprudence n'admet certes pas l'invocabilité de telles orientations en matière de régularisation (CE, 22 février 1999, Epoux Useyin, n° 197243, Rec. p. 582, 822), mais la fonction qu'elles remplissent est bien la même que celles des lignes directrices au sens de la décision Crédit foncier de France : elles définissent les critères à prendre en compte par les autorités compétentes, celles-ci pouvant cependant s'en écarter dans des cas particuliers »*
- **Etude annuelle 2013 du Conseil d'Etat - Le droit souple, P 145**

EN FAIT... NON
CE, 04/02/2015, 383267, Cortes Ortiz:
La circulaire Valls n'est pas invocable...

"C'est pas moi qu'explique
mal, c'est les autres qui sont
cons!"

Perceval de Galles



UNE DIGUE A SAUTE?

- CAA de MARSEILLE, 6ème chambre, 09/11/2020, 20MA01402: Juge que la circulaire est invocable devant le juge
- Arrêt GISTI du 12 juin 2020 n° 418142 a rouvert des perspectives même si le RPU Guillaume ODINET estime que la justiciabilité d'une circulaire n'a pas d'incidence sur son invocabilité