

**Faculté de Droit et de Sciences économiques
Master 2 Droit public et Administration
Parcours Concours**

2022/2023

Admission au séjour et considérations humanitaires en droit français

Thomas SOUSTRE

Stage effectué du 1er septembre 2022 au 31 août 2023

Préfecture de la Haute-Vienne

Mémoire dirigé par

Madame Nadine POULET-GIBOT LECLERC

Maîtresse de conférences en droit public à la Faculté de Droit et des Sciences économiques de
Limoges



Remerciements

Je tiens particulièrement à remercier mon tuteur d'apprentissage, Monsieur Damien LÉVÊQUE, chef du Bureau de l'Immigration et de l'Intégration, pour l'accueil qu'il m'a réservé et sa disponibilité.

Mes remerciements s'adressent également aux personnes qui m'ont permis de rédiger ce mémoire, à savoir :

Madame Elsa DEMICHEL, adjointe au chef du Bureau de l'Immigration et de l'Intégration, pour sa confiance et pour avoir relu et corrigé mon mémoire ;

Madame Gwénaëlle PARIS, cheffe de la section Séjour, pour son soutien et ses encouragements ;

Madame Laurence VERGNE, instructrice à la section Séjour, pour son dévouement et sa pédagogie ;

Madame Nadine POULET-GIBOT LECLERC, ma directrice de Master, pour la qualité de ses enseignements ;

Mes amis et parents pour leur soutien émotionnel constant et plus particulièrement ma mère, pour son amour inconditionnel.

Enfin, je tenais à remercier toutes les autres personnes qui, même sans être citées, ont contribué, de près ou de loin, au bon déroulé de mon apprentissage, à savoir l'ensemble des agents du Bureau de l'Immigration et de l'Intégration.

Droits d'auteurs

Cette création est mise à disposition selon le Contrat :

« **Attribution-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de modification 3.0 France** »

disponible en ligne : <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/fr/>



Abréviations

AGDREF : Application de Gestion des Dossiers des Ressortissants Étrangers en France

APS : Autorisation Provisoire de Séjour

ASE : Aide Sociale à l'Enfance

CAA : Cour Administrative d'Appel

CE : Conseil d'État

CEDH : Convention Européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales

CESEDA : Code de l'Entrée et du Séjour des Étrangers et du Droit d'Asile

CJUE : Cour de Justice de l'Union Européenne

CR : Carte de Résident

CST : Carte de Séjour Temporaire

DDCSPP : Direction Départementale de la Cohésion Sociale et de la Protection des Populations

DDETSPP : Direction Départementale de l'Emploi, du Travail, de la Solidarité et de la Protection des Populations

DDT : Direction Départementale des Territoires

DGEF : Direction Générale des Étrangers en France

DIRECCTE : Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi

DREAL : Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement

EMA : Erreur Manifeste d'Appréciation

OFII : Office Français de l'Immigration et de l'Intégration

OQTF : Obligation de Quitter le Territoire Français

OP : Ordre Public

SGCD : Secrétariat Général Commun Départemental

SMOE : Service de Main d'Œuvre Étrangère

TA : Tribunal Administratif

VPF : Vie Privée et Familiale

Table des matières

Introduction	6
Section 1 - L'admission au séjour répondant à des motifs humanitaires	14
§ 1 - Les ressortissants étrangers vulnérables.....	14
A - Les ressortissants étrangers victimes de traite des êtres humains ou de proxénétisme ou engagés dans un parcours de sortie de la prostitution	14
B - Les ressortissants étrangers placés sous ordonnance de protection.....	21
§ 2 - Les ressortissants étrangers dont l'état de santé nécessite une prise en charge médicale	25
A - Les conditions d'admission au séjour pour des raisons de santé	26
B - L'avis du collège de médecins de l'OFII	32
Section 2 - L'admission exceptionnelle au séjour.....	38
§ 1 - Le régime juridique de l'admission exceptionnelle au séjour.....	38
A - La place centrale du pouvoir d'appréciation du préfet.....	38
B - Les apports de la circulaire Valls	41
§ 2 - Les situations précises justifiant une admission exceptionnelle au séjour	49
A - Les motifs d'admission exceptionnelle au séjour tirés de la « vie privée et familiale »	49
B - Les motifs d'admission exceptionnelle au séjour tirés du travail.....	55
Conclusion.....	59
Références bibliographiques	61
Annexes.....	62

Introduction

Lors de ma deuxième année de Master, j'ai eu la chance de pouvoir effectuer une formation en apprentissage au sein de la préfecture de la Haute-Vienne à Limoges.

Le préfet de département est le représentant du Gouvernement dans le département : il représente directement le Premier ministre et chacun des ministres dans son département. Il a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois¹.

A ce titre, il dispose d'un ensemble de moyens juridiques, matériels et humains ainsi que des pouvoirs de police administrative. Il n'a toutefois aucune attribution judiciaire, en vertu du principe de séparation des pouvoirs, ni militaire, bien qu'il dispose d'un pouvoir de réquisition à des fins civiles.

Le préfet de département a également la charge de l'ordre public et de la protection des populations. Il joue un rôle central en matière de gestion de crise ainsi que dans la régulation des conflits et des tensions de toute sorte qui pourraient naître dans le département. Il s'agit, par ailleurs, du seul haut fonctionnaire dont la Constitution française traite.

Créés en 1800 par Napoléon Bonaparte, ils étaient, à l'origine « seuls chargés de l'administration »². Depuis 1982³, l'administration territoriale est partagée entre les collectivités territoriales (communes, départements, régions) et les services déconcentrés de l'État dirigés par le préfet de département. Son rôle est justement d'assurer l'action de ces services dans son département, à l'exception de la Direction Départementale des Finances Publiques et de la Direction Académique des Services de l'Éducation Nationale.

Le département est, depuis 1992⁴, l'échelon de droit commun concernant la mise en œuvre de la politique gouvernementale. Entouré de sous-préfets, le préfet est tenu de mettre en œuvre les politiques nationales et communautaires. Les sous-préfets ne sont pas des représentants de l'État à proprement parler, seul le préfet l'est ; ils n'ont vocation qu'à l'assister dans son action et y sont hiérarchiquement subordonnés.

¹ Constitution du 4 octobre 1958, art. 72

² Loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800) concernant la division du territoire français et l'administration

³ Lois n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions et n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État (loi Defferre)

⁴ Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République ; décret n°92-604 du 1 juillet 1992 portant charte de la déconcentration

Le préfet assure donc la coordination et l'explication à l'échelon territorial des politiques interministérielles. Ces politiques interministérielles balayent un ensemble de thématiques diverses : l'emploi, la santé, la solidarité, la cohésion sociale, l'aménagement du territoire, l'urbanisme et l'environnement, le développement économique, etc.

Les missions du préfet et l'organisation territoriale de l'Etat s'expliquent par le caractère unitaire de l'État français⁵.

Les préfets sont nommés par décret du Président de la République, pris en Conseil des ministres, sur proposition du Premier ministre et du ministre de l'Intérieur. Madame Fabienne BALUSSOU était préfète de la Haute-Saône lorsqu'elle a été nommée préfète de la Haute-Vienne le 7 octobre 2021⁶.

Jusqu'au 1^{er} janvier 2016, la préfecture de la Haute-Vienne était la préfecture de région du Limousin qui regroupait les départements de la Corrèze (19), de la Creuse (23) et de la Haute-Vienne (87). Désormais, la préfecture de la Gironde exerce les prérogatives régionales en lieu et place des anciennes préfectures de région de la région Nouvelle-Aquitaine. Cette région est issue du regroupement de l'Aquitaine, du Limousin et du Poitou-Charentes⁷.

La préfecture de la Haute-Vienne compte un peu plus de 200 agents. Titulaires ou contractuels, ces agents sont répartis entre 6 directions :

- Le Cabinet, sous la direction du sous-préfet, directeur de cabinet, prépare et organise le travail du préfet. Il anime et coordonne l'action des services chargés de veiller au respect de l'ordre public, à la gestion de crise ainsi qu'à la protection des personnes et des biens. Le Cabinet assure les missions de communication interministérielle et de représentation de l'État dans le département. Madame Hélène MONTELLY a été nommée Directrice de Cabinet de la Préfète de la Haute-Vienne par décret du Président de la République en date du 22 juillet 2022⁸.

⁵ Constitution du 4 octobre 1958, art. premier

⁶ Décret du 7 octobre 2021 portant nomination de la préfète de la Haute-Vienne - Mme BALUSSOU (Fabienne)

⁷ Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral

⁸ Décret du 22 juillet 2022 portant nomination de la directrice de cabinet de la préfète de la Haute-Vienne - Mme MONTELLY (Hélène)

- Le Secrétariat Général regroupe les agents de résidence de la préfète, les consultants juridiques du pôle national d'appui juridique spécialisé, l'assistance sociale, le comité social et économique et la cellule performance.
- Le Secrétariat Général Commun Départemental (SGCD) est un service déconcentré de l'État, à vocation interministérielle, qui relève du ministère de l'Intérieur. Son siège est à la préfecture car il est placé sous l'autorité du préfet et secondé par le secrétaire général. Dans le cadre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État⁹, les SGCD ont vu le jour le 1^{er} janvier 2021. L'objectif est de simplifier et de moderniser les procédures tout en rationalisant les moyens. En Haute-Vienne, le SGCD exerce ses missions au bénéfice de la préfecture, des sous-préfectures (Bellac et Rochechouart) et des directions départementales interministérielles : la DDETSPP (issue de la fusion de la DDCSPP et de l'unité départementale de la DIRECCTE en date du 1^{er} avril 2021) et la DDT. Les attributions du SGCD concernent principalement la gestion des ressources humaines, la gestion budgétaire, immobilière, logistique ainsi que les achats et la gestion des systèmes d'information et de communication. Monsieur Jean-Philippe AURIGNAC a été nommé Secrétaire Général de la Préfecture de la Haute-Vienne, sous-préfet de Limoges par décret du Président de la République en date du 14 juin 2022¹⁰.

Le directeur de cabinet et le secrétaire général sont deux collaborateurs privilégiés du préfet.

- La Direction de la Coopération et de l'Appui Territorial (DCAT) a la charge de la coordination des politiques publiques sur le plan départemental et du soutien aux territoires. La DCAT est en contact étroit avec les directions départementales (DDT, DDETSPP, DREAL) ainsi qu'avec le Secrétaire Général des Affaires Régionales (SGAR).
- La Direction de la Légalité a pour principal objectif le contrôle de légalité des actes administratifs des CT et l'expertise juridique. Trois bureaux la composent : le Bureau du Contrôle de Légalité et de l'Intercommunalité qui intervient à la fois *a priori* (conseil et information) et *a posteriori* (contrôle) de la prise d'acte des CT ; le Bureau des Procédures Environnementales et de l'Utilité Publique, chargé des procédures d'autorisation

⁹ Circulaire du 12 juin 2019 relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'Etat

¹⁰ Décret du 14 juin 2022 portant nomination du secrétaire général de la préfecture de la Haute-Vienne, sous-préfet de Limoges (classe fonctionnelle III) - M. AURIGNAC (Jean-Philippe)

environnementale relevant des installations classées pour la protection de l'environnement ; le Pôle Juridique et Documentaire qui assure le traitement des procédures contentieuses.

- La Direction de la Citoyenneté a en charge les missions régaliennes de l'Etat relatives à la garantie des libertés publiques, l'organisation de la vie démocratique et l'exercice de la citoyenneté. C'est cette direction qui assure l'organisation des élections politiques (nationales, locales, européennes ainsi que les référendums), de certaines élections professionnelles, le contrôle de professions réglementées, la mise en œuvre de réglementations spécifiques (ouverture des commerces le dimanche, création de fondations, établissement de cartes professionnelles, suspensions de permis de conduire, etc.) ainsi que la prise de diverses habilitations ou autorisations pour les professionnels (garages, centres de contrôle technique, etc.). Cette direction assurait auparavant la délivrance des titres sécurisés (cartes grises, permis de conduire, cartes nationales d'identité et passeports). Elle reste toutefois compétente concernant la délivrance des passeports temporaires dits « d'urgence ». Enfin, elle veille aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, à la délivrance des titres de séjour et à la mise en œuvre des procédures d'acquisition de la nationalité française. La Direction de la Citoyenneté se découpe donc en trois bureaux : le Bureau des Élections et de la Réglementation, le Bureau de l'Asile et de la Citoyenneté et le Bureau de l'Immigration et de l'Intégration.

C'est au sein du Bureau de l'Immigration et de l'Intégration que j'ai été amené à effectuer mon apprentissage. Ce bureau a pour principale mission l'application des règles relatives à l'entrée et au séjour des ressortissants étrangers en France. Il est dirigé par un chef de Bureau, Monsieur Damien LÉVÊQUE, assisté d'une adjointe, Madame Elsa DEMICHEL.

Le bureau est divisé en deux sections :

- La Section Séjour, dont la cheffe est Madame Gwénaëlle PARIS, est composée d'agents instructeurs chargés de l'examen des demandes de délivrance de titre de séjour ainsi que du renouvellement.
- La Section Naturalisation, dont le chef est Monsieur Olivier VARACHAUD, est composée d'agents chargés d'étudier les demandes d'acquisition de la nationalité française. La préfecture de la Haute-Vienne a gardé sa compétence en matière de naturalisation pour l'ensemble du territoire limousin ; elle assure donc cette mission pour les départements de la Corrèze, de la Creuse et de la Haute-Vienne.

L'ensemble des agents dont les missions sont liées aux ressortissants étrangers (c'est-à-dire le Bureau de l'Immigration et de l'Intégration, le Bureau de l'Asile et de la Citoyenneté ainsi que le Pôle Juridique et Documentaire de la Direction de la Citoyenneté) utilisent un logiciel nommé AGDREF (Application de Gestion des Dossiers des Ressortissants Étrangers en France). Ils en font une utilisation quotidienne.

Sous la responsabilité de la Direction Général des Étrangers en France (DGEF)¹¹, ce logiciel contient l'ensemble des données personnelles et la situation administrative de chaque ressortissant étranger et permet d'assurer un suivi efficace. L'ensemble de la procédure s'effectue par le biais de cette application, de l'enregistrement de la demande à la prise de décision, en passant par la demande de casier judiciaire.

Concernant la structure de la Direction, elle est divisée en trois étages :

- Au 3^e se trouve le Bureau des Élections et de la Réglementation ;
- Au 2^e le Bureau de l'Asile et de la Citoyenneté ;
- Au 1^{er} le Bureau de l'Immigration et de l'Intégration ;
- Au rez-de-chaussée, l'accueil des usagers.

Il y a, au rez-de-chaussée une zone de pré-accueil qui permet de diriger les usagers selon leur demande (titre de séjour, asile, cartes grises, etc.). En effet, la préfecture dispose d'un point d'accès numérique pour accompagner les usagers dans leurs démarches dématérialisées. C'est dans cette zone de pré-accueil que sont remis les titres de séjour aux ressortissants étrangers et que s'effectue le paiement desdits titres¹². Cette zone de pré-accueil est assurée par un agent contractuel et trois services civiques.

La zone de pré-accueil débouche ensuite sur une zone d'accueil des ressortissants étrangers dans laquelle se trouvent plusieurs guichets : trois sont destinés au renouvellement des titres de séjour et deux au dépôt des premières demandes ainsi qu'aux changements de statut.

¹¹ Créée en 2003, la DGEF est chargée, au sein du ministère de l'Intérieur, de la politique d'immigration, d'asile, d'intégration et d'accès à la nationalité française. A ce titre, elle traite des domaines qui couvrent l'entièreté du parcours des étrangers en France : entrée sur le territoire, asile, séjour, lutte contre l'immigration irrégulière, travail, intégration, naturalisation.

¹² La délivrance d'un titre de séjour s'accompagne, dans la majorité des cas, d'une taxe liée à la création de la carte et/ou d'un visa de régularisation.

Le renouvellement est assuré par trois agents titulaires. Les rendez-vous doivent être pris par les ressortissants étrangers sur le site internet de la préfecture, trois mois avant l'expiration de leur carte. Ces agents ont également la charge du renouvellement :

- Des récépissés de demande de titre de séjour : il s'agit d'un document attestant du dépôt d'une demande de titre de séjour dont l'examen est en cours. Le récépissé permet au ressortissant étranger qui en dispose de séjourner régulièrement en France le temps de l'instruction de sa demande. Sa durée ne peut être inférieure à un mois et il sera renouvelé jusqu'à ce que le préfet ait pris une décision concernant sa demande. Sauf cas expressément prévu par le CESEDA, le récépissé n'ouvre pas droit à l'exercice d'une activité professionnelle ;
- Des Autorisations Provisoires de Séjour (APS) : tout comme les récépissés, il s'agit d'un document temporaire qui permet, durant sa durée de validité, à son titulaire de séjourner régulièrement sur le territoire français. Ce document, généralement d'une durée de validité de six mois, peut être renouvelé et peut, dans certains cas, ouvrir droit à l'exercice d'une activité professionnelle. Le code ne prévoit la délivrance d'une APS que dans certains limitativement énumérés.

Ces agents n'ont la charge que du renouvellement, ce sont les instructeurs (du 1^{er} étage) qui étudient les dossiers de première demande ou de changement de statut et rédigent des propositions d'accord ou de refus soumises ensuite, pour validation, à la Préfète. En pratique, c'est le Secrétaire Général qui examine les propositions de décision et qui les signent, pour la Préfète et par délégation, s'il les estime bien-fondés.

Il existe différentes cartes de séjour dont l'octroi dépend notamment du titre sollicité, de l'ancienneté de présence en France, des précédents titres obtenus et parfois même de la nationalité du demandeur :

- La Carte de Séjour Temporaire (CST) d'une durée d'un an ;
- La Carte de Séjour Pluriannuelle (CSP) d'une durée de deux à quatre ans ;
- La Carte de Résident (CR) d'une durée de dix ans ;
- Le Certificat de Résidence Algérien (CRA) qui peut être soit d'une durée d'un an, soit d'une durée de dix ans¹³.

¹³ Cf. infra concernant le régime auquel sont soumis les ressortissants algériens.

Tous les mardis et vendredis matin, deux instructeurs assurent l'accueil des primo-demandeurs et/ou les demandes de changement de statut sur AGDREF. A l'instar du renouvellement, il appartient aux ressortissants étrangers de prendre un rendez-vous sur le site internet de la préfecture.

Au guichet, l'instructeur s'assure que le demandeur a complété le formulaire de demande de titre de séjour (annexe 1) et qu'il est en possession de l'intégralité des pièces obligatoires (passeport, justificatif de domicile, etc.) A défaut, il rédigera un refus d'enregistrement de la demande et invitera l'intéressé à redéposer son dossier une fois complet (annexe 2).

Lors de ces rendez-vous, l'instructeur est tenu de procéder à une prise d'empreintes du ressortissant étranger par le Système Biométrique National AGDREF (SBNA). Il s'agit d'une application qui permet d'enregistrer et conserver les données biométriques (photographie d'identité et empreintes des dix doigts) des ressortissants étrangers qui sollicitent une admission au séjour (cela vaut également pour les demandes d'asile).

Cette prise d'empreintes répond à plusieurs objectifs :

- S'assurer que le ressortissant étranger n'est pas déjà connu sous une autre identité ou, concernant l'asile, qu'il n'a pas déjà une demande en cours dans un autre État membre¹⁴ ;
- Éviter la fraude lors du retrait des titres de séjour carte de séjour au pré-accueil de la Préfecture ;
- Faciliter la communication entre la Préfecture et la police et la gendarmerie nationales lors de l'éloignement des ressortissants étrangers en situation irrégulière sur le territoire français.

Pour des raisons de neutralité, l'agent qui a enregistré la demande ne sera pas l'agent chargé d'étudier le dossier (sauf cas rares). En effet, une fois enregistrés, les dossiers sont rassemblés et donnés au chef de Bureau qui les répartira ensuite entre tous les instructeurs.

Affecté à la section Séjour, les missions qui m'ont été confiées ont donc été diverses et variées : instruction des dossiers, rédaction des décisions, prise des décisions sur AGDREF, envoi postal de décisions... Bien encadré, je me suis par la suite vu attribuer la gestion des ressortissants ukrainiens¹⁵ ainsi que toute l'organisation qui en découle.

¹⁴ Concernant l'asile, le contrôle ne s'effectue pas sur le SBNA mais sur un système d'information à grande échelle partagé entre les États membres de l'Union européenne nommé EURODAC.

¹⁵ Les ressortissants ukrainiens bénéficient, depuis le début du conflit russo-ukrainien du 24 février 2022, d'un dispositif particulier appelé « protection temporaire ».

Le choix du sujet de mon mémoire, décidé conjointement avec mon tuteur d'apprentissage et son adjointe découle directement du travail que j'effectue à la préfecture depuis septembre. L'admission au séjour et la prise en compte de considérations humanitaires ont, en effet, été quotidiennes et au cœur de mon travail.

Afin de couvrir l'ensemble des considérations humanitaires qui justifieraient une admission au séjour en droit français, il s'agira de présenter, dans un premier temps, les titre de séjour pour motif humanitaire expressément prévus par le CESEDA (Section 1), avant de s'intéresser, dans un second temps, au dispositif d'admission exceptionnelle au séjour (Section 2).

Section 1 - L'admission au séjour répondant à des motifs humanitaires

Il existe différents fondements sur lesquels peut être demandée la délivrance d'un titre de séjour pour des motifs humanitaires. Il s'agit ici de titres explicitement prévus par le CESEDA ; le Chapitre V du Titre II du Livre IV du Code y est consacré. Ces différents titres peuvent être rassemblés en deux catégories : les ressortissants étrangers vulnérables (§ 1) et les ressortissants étrangers malades (§ 2).

§ 1 - Les ressortissants étrangers vulnérables

La catégorie des ressortissants étrangers dit « vulnérables » regroupe deux titres de séjour : les ressortissants étrangers victimes de traite des êtres humains ou de proxénétisme ou engagé dans un parcours de sortie de la prostitution (A) et les ressortissants étrangers placés sous ordonnance de protection (B).

A - Les ressortissants étrangers victimes de traite des êtres humains ou de proxénétisme ou engagés dans un parcours de sortie de la prostitution

L'article L. 425-1 du CESEDA prévoit que : « *L'étranger qui dépose plainte contre une personne qu'il accuse d'avoir commis à son encontre des faits constitutifs des infractions de traite des êtres humains ou de proxénétisme, visées aux articles 225-4-1 à 225-4-6 et 225-5 à 225-10 du code pénal, ou témoigne dans une procédure pénale concernant une personne poursuivie pour ces mêmes infractions, se voit délivrer, sous réserve qu'il ait rompu tout lien avec cette personne, une carte de séjour temporaire portant la mention " vie privée et familiale " d'une durée d'un an. La condition prévue à l'article L. 412-1 n'est pas opposable.*

Elle est renouvelée pendant toute la durée de la procédure pénale, sous réserve que les conditions prévues pour sa délivrance continuent d'être satisfaites. »

Il résulte de ces dispositions que la Carte de Séjour Temporaire (CST) portant la mention « vie privée et familiale » (VPF) est délivrée de plein droit au ressortissant étranger qui remplit deux conditions :

- Il a déposé plainte contre une personne qu'il accuse d'avoir commis à son encontre les infractions visées aux articles 225-4-1 à 225-4-6 et 225-5 à 225-10 du code pénal ou qui témoigne dans une procédure pénale concernant une personne poursuivie pour ces mêmes infractions ;
- Il a rompu tout lien qu'il entretenait avec le ou les accusés.

L'article précise, par ailleurs, qu'il n'est pas nécessaire, pour se voir délivrer un tel titre, que l'étranger fournisse un visa long séjour nécessaire à la première délivrance d'un titre de séjour.

En application de l'article L. 425-1, le préfet se trouve en position de compétence liée : il est tenu de délivrer le titre si les conditions sont remplies. C'est l'article 8 de la loi du 13 avril 2016¹⁶ qui a supprimé la compétence discrétionnaire du préfet pour la délivrance de ce titre.

Une note d'information du ministère de l'Intérieur du 19 mai 2015¹⁷ est venue préciser, entre autres, que la délivrance d'une première CST ne devait « pas être conditionnée à la justification de poursuites pénales par le parquet. » L'intéressé verra, en effet, sa CST renouvelée pendant toute la durée de la procédure pénale sous réserve qu'il continue de remplir les deux conditions susvisées.

L'article L. 425-3 prévoit que : « *L'étranger mentionné à l'article L. 425-1 se voit délivrer, en cas de condamnation définitive de la personne mise en cause, et sous réserve de la régularité du séjour, une carte de résident d'une durée de dix ans.* ». La décision de condamnation est dite « définitive » lorsque toutes les voies de recours sont épuisées (appel et cassation). La Carte de Résident (CR) est, par ailleurs, renouvelable de plein droit.

La CST ouvre à son bénéficiaire droit à l'exercice d'une activité professionnelle. En ce sens, les mineurs âgés de 16 à 18 désireux d'exercer une activité professionnelle salariée en France dans le cadre d'un contrat d'apprentissage ou de professionnalisation qui remplissent les conditions de l'article L. 425-1 du CESEDA reçoivent, eux aussi, de plein droit une CST portant la mention « VPF ».

La loi du 13 avril 2016 a également permis la délivrance d'une APS d'une durée de 6 mois pour le ressortissant étranger victime desdites infractions qui est engagé dans un parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle.

En effet, l'article L. 425-4 du CESEDA prévoit que : « *L'étranger victime des infractions de traite des êtres humains ou de proxénétisme, visées aux articles 225-4-1 à 225-4-6 et 225-5 à 225-10 du code pénal qui, ayant cessé l'activité de prostitution, est engagé dans le parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle mentionné à l'article L. 121-9 du code de l'action sociale et des familles, peut se voir délivrer une autorisation*

¹⁶ Loi n° 2016-444 du 13 avril 2016 visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées

¹⁷ Note d'information du 19 mai 2015 relative aux conditions d'admission au séjour des ressortissants étrangers victimes de la traite des êtres humains ou de proxénétisme

provisoire de séjour d'une durée minimale de six mois. La condition prévue à l'article L. 412-1 n'est pas opposable.

Cette autorisation provisoire de séjour ouvre droit à l'exercice d'une activité professionnelle.

Elle est renouvelée pendant toute la durée du parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle, sous réserve que les conditions prévues pour sa délivrance continuent d'être satisfaites. »

Cette APS ouvre également droit à l'exercice d'une activité professionnelle et est délivrée après avis de la commission départementale de la lutte contre le proxénétisme, chargée d'organiser et de coordonner l'action en faveur des victimes de la prostitution, du proxénétisme et de la traite des êtres humains.

L'article L. 425-2 du CESEDA prévoit que : « *L'étranger titulaire de la carte de séjour temporaire prévue à l'article L. 425-1 peut bénéficier de l'allocation mentionnée à l'article L. 553-1 pendant une durée déterminée s'il satisfait à des conditions d'âge et de ressources.* »

L'allocation à laquelle il est fait référence est l'allocation de demandeur d'asile (ADA). En pratique, ce dispositif rencontre des difficultés.

En effet, la circulaire du 31 janvier 2017¹⁸ prévoit qu'une demande d'admission au séjour sur ce fondement doit contenir les justificatifs d'état civil et de nationalité de l'intéressé (passeport, extrait d'acte de naissance avec filiation ou copie intégrale d'acte de naissance). Or, il apparaît compliqué voire impossible pour certains de ces demandeurs de fournir ces justificatifs : ils n'ont pas ou plus de documents d'identité ou ceux-ci font état d'une fausse identité.

Aussi, la durée de l'APS de 6 mois, bien que renouvelable pour une durée totale de 24 mois, pose question. Cette courte durée peut freiner l'accès au logement, l'insertion ou la réinsertion professionnelle en entraînant des ruptures de droit, faute de situation régulière sur le territoire français. Afin de remédier à cela, des travailleurs sociaux sont mandatés pour assurer le suivi de ces dossiers et les préparer avant le passage en commission départementale de la lutte contre le proxénétisme.¹⁹

¹⁸ Circulaire du 31 janvier 2017 relative à la mise en œuvre du parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle

¹⁹ En Haute-Vienne, c'est l'Association de Réinsertion Sociale de Limousin (ARSL) qui assure ce suivi.

Si l'intéressé ne peut se voir délivrer ni cette CST, ni un titre de séjour sur un autre fondement, il appartient au préfet de faire usage de son pouvoir discrétionnaire et d'examiner sa situation au regard de l'Admission Exceptionnelle au Séjour²⁰.

L'intéressé peut également se voir retirer sa CST si :

- Il a, de sa propre initiative, renoué un lien avec le ou les auteurs des infractions ;
- Son dépôt de plainte ou son témoignage est mensonger ou non fondé ;
- Sa présence constitue une menace pour l'ordre public (OP).

Ces motifs, tout comme le classement sans suite de la plainte, peuvent fonder un refus de renouvellement du titre de séjour et l'intéressé peut donc se voir opposer une décision de refus de séjour assortie d'une Obligation de Quitter le Territoire Français (OQTF).

La jurisprudence a également apporté plusieurs précisions concernant l'application de l'article L. 425-1 du CESEDA :

- Le Juge Administratif (JA) a indiqué que les dispositions de l'article ne sont pas applicables si la plainte déposée pour traite des êtres humains concerne des faits qui se sont déroulés à l'étranger et est dirigée contre des ressortissants étrangers : « [i]l ressort des pièces du dossier que **cette plainte concerne des faits exclusivement commis hors du territoire de la République et qu'elle est dirigée contre des ressortissants étrangers.** La loi pénale française ne s'appliquait par conséquent pas aux faits dont se plaignait Mme A... et celle-ci ne pouvait dès lors pas être regardée comme accusant une **personne d'avoir commis à son encontre l'infraction prévue à l'article 225-4-1 du code pénal.** »²¹ ;
- Le JA a également précisé que la délivrance de la CST n'est pas subordonnée à l'existence d'une décision judiciaire préalable : l'intéressée est « **fondée à soutenir que le préfet de police, qui ne saurait régulièrement subordonner la délivrance du type de titre de séjour demandé à l'intervention préalable d'un jugement du juge judiciaire, ne pouvait légalement refuser de lui délivrer la carte de séjour temporaire portant la mention « vie privée et familiale** » »²².

²⁰ Cf. Section 2 concernant le dispositif d'AES.

²¹ CAA de Marseille, 2^e chambre, 31 décembre 2021, n° 21MA00481

²² TA de Paris, 22 septembre 2011, n° 0915938

Plusieurs Cours Administratives d'Appel (CAA) ont été amené à rappeler que les ressortissants algériens ne peuvent pas se prévaloir de ces dispositions :

- « *Considérant, d'autre part, que l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968 modifié régit d'une manière complète les conditions dans lesquelles les ressortissants algériens peuvent être admis à séjourner en France et y exercer une activité professionnelle, ainsi que les règles concernant la nature des titres de séjour qui peuvent leur être délivrés ; qu'ainsi, les ressortissants algériens ne peuvent se prévaloir, pour l'obtention d'un titre de séjour, que des dispositions de cet accord et, le cas échéant, solliciter, sauf stipulations incompatibles expresses, l'application des dispositions de procédure du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, qui s'appliquent à tous les étrangers* »²³ ;
- « *[S]i le requérant soutient avoir témoigné en tant que victime de marchand de sommeil contre son propriétaire, qui a été condamné par le Tribunal de grande instance de Créteil le 13 mai 2008, jugement confirmé par la Cour d'appel de Paris le 5 octobre 2009, et pouvoir bénéficier par suite d'un titre de séjour sur le fondement des dispositions précitées de l'article L. 316-1, ce moyen ne peut qu'être rejeté dès lors que, comme il a été dit précédemment, l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968 modifié régit de manière complète les règles concernant la nature des titres de séjour pouvant être délivrés aux ressortissants algériens* »²⁴.

L'article R. 425-1 du CESEDA prévoit que : « *Le service de police ou de gendarmerie qui dispose d'éléments permettant de considérer qu'un étranger, victime d'une des infractions constitutives de la traite des êtres humains ou du proxénétisme prévues et réprimées par les articles 225-4-1 à 225-4-6 et 225-5 à 225-10 du code pénal, est susceptible de porter plainte contre les auteurs de cette infraction ou de témoigner dans une procédure pénale contre une personne poursuivie pour une infraction identique, l'informe :*

1° De la possibilité d'admission au séjour et du droit à l'exercice d'une activité professionnelle qui lui sont ouverts par l'article L. 425-1 ;

2° Des mesures d'accueil, d'hébergement et de protection prévues aux articles R. 425-4 et R. 425-7 à R. 425-10 ;

²³ CAA de Marseille, 7^e chambre, 11 juin 2009, n° 07MA04517

²⁴ CAA Paris, 3^e chambre, 26 avril 2012, n° 11PA00708

3° Des droits mentionnés à l'article 53-1 du code de procédure pénale, notamment de la possibilité d'obtenir une aide juridique pour faire valoir ses droits.

Le service de police ou de gendarmerie informe également l'étranger qu'il peut bénéficier d'un **délaï de réflexion de trente jours**, dans les conditions prévues à l'article R. 425-2, **pour choisir de bénéficier ou non de la possibilité d'admission au séjour** mentionnée au 1°.

Ces informations sont données dans une langue que l'étranger comprend et dans des conditions de confidentialité permettant de le mettre en confiance et d'assurer sa protection.

Ces informations peuvent être fournies, complétées ou développées auprès des personnes intéressées par des organismes de droit privé à but non lucratif, spécialisés dans le soutien aux personnes prostituées ou victimes de la traite des êtres humains, dans l'aide aux migrants ou dans l'action sociale, désignés à cet effet par le ministre chargé de l'action sociale. »

De nouveau, le JA a dû intervenir pour apporter quelques précisions :

- « [L]orsque [l]es services [de police] ont des motifs raisonnables de considérer que l'étranger pourrait être reconnu victime de tels faits, il leur appartient d'informer ce dernier de ses droits en application de ces dispositions ; **qu'en l'absence d'une telle information, l'étranger est fondé à se prévaloir du délaï de réflexion pendant lequel aucune mesure d'éloignement ne peut être prise, ni exécutée, notamment dans l'hypothèse où il a effectivement porté plainte par la suite** »²⁵ ;
- « [L]a circonstance qu'aucune plainte n'ait été déposée à la date de la reconduite ne saurait faire obstacle à ce que l'étranger susceptible d'être reconnu victime de faits de traite d'êtres humains puisse se prévaloir des dispositions précitées à cette date »²⁶ ;
- « [E]n raison des objectifs tant humanitaires à l'égard des victimes que d'efficacité à l'encontre des auteurs des infractions en cause poursuivis par les dispositions précitées de l'article L. [425-1] du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, la circonstance qu'un étranger n'a pas contesté [...] **un refus de titre de séjour assorti d'une obligation de quitter le territoire**, alors même que l'autorité préfectorale aurait ainsi refusé une précédente demande fondée sur les dispositions de l'article L. [425-1] précité, **ne saurait faire obstacle, notamment en cas de changement de circonstance**

²⁵ CAA de Douai, 1^{re} chambre, 13 novembre 2013, n° 13DA00679

²⁶ CE, 2^e sous-section jugeant seule, 15 juin 2012, n° 339209

de fait, à ce que la victime visée par ces dispositions puisse ressaisir l'autorité administrative d'une demande de titre de séjour sur ce fondement »²⁷ ;

Dans cette dernière affaire, l'intéressée s'était vu refuser un titre de séjour sur le fondement de l'article L. 425-1 du CESEDA par le préfet de la Vienne et avait fait l'objet d'une OQTF. L'arrêté n'avait pas pu lui être notifié en raison d'un changement d'adresse. Elle avait par la suite téléphoné au service des étrangers de la préfecture afin de solliciter un rendez-vous en vue de déposer une nouvelle demande de titre de séjour sur le même fondement. L'agent l'avait alors informée de l'arrêté portant refus de séjour assorti d'une OQTF pris à son encontre et avait donc refusé de lui attribuer un rendez-vous.

Le JA a, dans cette décision, affirmé que *« s'il appartient à l'autorité préfectorale de mettre en place, en vue d'améliorer le service rendu aux administrés, une plateforme téléphonique destinée à accorder des rendez-vous à ces derniers pour leur permettre de formuler au guichet leur demande, cette formalité, rendue obligatoire pour les étrangers à la préfecture de la Vienne, ne saurait avoir pour effet de faire obstacle à ce que ces derniers puissent effectivement se présenter pour déposer un dossier de demande de titre de séjour ; qu'un refus de rendez-vous, qui fait obstacle au déroulement de la procédure de réception et d'instruction des demandes, constitue une décision faisant grief et, par suite, susceptible de recours pour excès de pouvoir »*.

Enfin, le JA a précisé que les dispositions de l'article L. 425-1 du CESEDA ne sont pas applicables en cas de condamnation d'un employeur pour travail dissimulé car cette infraction pénale n'est *« pas au nombre de celles visées aux articles 225-4-1 à 225-4-6 et 225-5 à 225-10 du code pénal »* et que *« le préfet de la Gironde n'a pas méconnu les dispositions précitées de l'article L. [425-1] du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile en estimant qu'il n'y avait pas lieu de reconduire l'autorisation provisoire de séjour de l'intéressé »* dont il bénéficiait du fait de sa coopération avec les services de police dans une affaire d'exploitation salariale dont il se disait victime et l'obligeant donc à quitter le territoire français.²⁸

Il existe une autre catégorie de ressortissant étranger dits « vulnérables » : les ressortissants étrangers bénéficiant d'une ordonnance de protection.

²⁷ TA de Poitiers, 18 septembre 2012, n° 1202119

²⁸ CAA de Bordeaux, 4^e chambre, 22 décembre 2017, n° 17BX03280

B - Les ressortissants étrangers placés sous ordonnance de protection

L'article L. 425-6 du CESEDA prévoit que : « *L'étranger qui bénéficie d'une ordonnance de protection en vertu de l'article 515-9 du code civil, en raison des violences exercées au sein du couple ou par un ancien conjoint, un ancien partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou un ancien concubin se voit délivrer, dans les plus brefs délais, une carte de séjour temporaire mention " vie privée et familiale " d'une durée d'un an. La condition prévue à l'article L. 412-1 n'est pas opposable.*

Une fois arrivée à expiration elle est renouvelée de plein droit à l'étranger qui continue à bénéficier d'une telle ordonnance de protection.

Lorsque l'étranger a porté plainte contre l'auteur des faits elle est renouvelée de plein droit pendant la durée de la procédure pénale afférente, y compris après l'expiration de l'ordonnance de protection. »

L'article L. 425-7 prévoit quant à lui que : « *La carte de séjour prévue à l'article L. 425-6 est délivrée, dans les mêmes conditions, à l'étranger qui bénéficie d'une ordonnance de protection en application de l'article 515-13 du code civil en raison de la menace d'un mariage forcé.* »

Il résulte des dispositions de ces deux articles que la CST portant la mention « VPF » est délivrée de plein droit au ressortissant étranger qui bénéficie d'une ordonnance de protection prescrite pour l'une de ces deux raisons. Cette CST ouvre droit à l'exercice d'une activité professionnelle.

Le préfet ne dispose pas d'un pouvoir discrétionnaire : il est tenu de délivrer le titre si les conditions sont remplies (sauf menace à l'OP) et ce « dans les plus brefs délais ». Sur ce point, le JA a été amené à préciser que « *Si l'article L. 425-6 précité énonce que l'étranger qui entre dans le champ de ses dispositions se voit délivrer une carte de séjour « dans les plus brefs délais », cette prescription n'a pas pour objet, ni pour effet, de fixer, pour la naissance d'une décision implicite de rejet, un délai distinct de celui de quatre mois mentionné à l'article R. 432-2 rappelé ci-dessus, qui ne prévoit aucune dérogation pour la carte de séjour délivré au titre dudit article L. 425-6.* »²⁹

En l'espèce, l'intéressée pensait qu'une décision implicite de rejet était née du silence d'un mois gardé par l'Administration, estimant qu'il ne s'agissait pas d'un délai « bref ».

²⁹ TA Bordeaux, 5 mai 2023, n° 2302332

A l'expiration de la CST délivrée sur ce fondement, un renouvellement sera possible si le demandeur remplit toujours les conditions prévues par l'article, à savoir s'il continue de bénéficier d'une ordonnance de protection.

A l'instar des ressortissants étrangers victimes de traite des êtres humains ou de proxénétisme ou engagés dans un parcours de sortie de la prostitution, la situation des ressortissants étrangers qui ne sont pas ou plus titulaires d'une ordonnance de protection relève de l'admission exceptionnelle au séjour s'il n'est ni possible de leur délivrer un titre de séjour sur le fondement de l'article L. 425-6 ni sur un autre fondement.

Toutefois, à l'inverse des ressortissants étrangers victimes de traite des êtres humains ou de proxénétisme ou engagés dans un parcours de sortie de la prostitution, les ressortissants placés sous ordonnance de protection peuvent se voir délivrer une Carte de Séjour Pluriannuelle (CSP).

L'article L. 425-8 du CESEDA prévoit que : « ***En cas de condamnation définitive de la personne mise en cause, l'étranger détenteur de la carte de séjour prévue aux articles L. 425-6 et L. 425-7 ayant déposé plainte pour des faits de violences commis à son encontre par son conjoint, son concubin ou le partenaire auquel il est lié par un pacte civil de solidarité, ou pour des faits de violences commis à son encontre en raison de son refus de contracter un mariage ou de conclure une union ou afin de le contraindre à contracter un mariage ou à conclure une union, se voit délivrer une carte de résident d'une durée de dix ans.***

Le refus de délivrer la carte de résident prévue au premier alinéa ne peut être motivé par la rupture de la vie commune avec l'auteur des faits. »

C'est la loi du 10 septembre 2018³⁰ qui a renforcé la protection des personnes victimes de faits de violences commis à leur encontre par leur conjoint, concubin ou partenaire lié par un pacte civil de solidarité. En effet, en cas de condamnation définitive de la personne mise en cause, le préfet perd sa compétence discrétionnaire au profit d'une compétence liée : il est tenu de délivrer la carte comme le prévoit le premier alinéa de l'article L. 425-8 du CESEDA.

Il apparaît toutefois curieux qu'un deuxième alinéa envisage un refus de délivrance de la CR, bien qu'il exclue, comme motif, la rupture de vie commune avec l'auteur des faits.

La loi a également corrigé une imperfection de la loi du 7 mars 2016³¹ car si les ressortissants étrangers victimes de violences conjugales titulaires d'une CST pouvaient exercer une activité

³⁰ Loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie

³¹ Loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France

professionnelle, tel n'était pas le cas des ressortissants étrangers exposés à un risque de mariage forcé et placés sous ordonnance de protection.

Le dernier alinéa de l'article L. 425-6 du CESEDA est issu d'un amendement présenté au nom de la délégation aux droits des femmes : l'alinéa permet le renouvellement de plein droit de la CST dans les cas où l'ordonnance de protection n'aurait pas été reconduite dès lors que le ressortissant étranger, victime de violences conjugales ou familiales ou menacée de mariage forcé, a porté plainte contre l'auteur des faits. A ce titre, la carte sera renouvelée pendant toute la durée de la procédure pénale.

Bien que ces dispositions ne soient pas applicables aux ressortissants algériens, une instruction du 9 septembre 2011³² avait prescrit aux préfets de considérer l'opportunité d'un droit au séjour, tenant compte de la circonstance des violences conjugales, les invitant à faire usage de leur pouvoir discrétionnaire.

Le Conseil d'État (CE) a lui-même rappelé qu'« *il appartient au préfet, dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire dont il dispose sur ce point, d'apprécier, compte tenu de l'ensemble des éléments de la situation personnelle de l'intéressée, et notamment des violences conjugales alléguées, l'opportunité d'une mesure de régularisation* »³³.

Il a également indiqué qu'il n'était pas nécessaire que les violences conjugales se soient poursuivies après la rupture de la communauté de vie. Il a alors affirmé que la CAA avait commis une erreur de droit « *en subordonnant le bénéfice des dispositions de l'article [...] à la condition que les violences conjugales alléguées par la requérante se soient poursuivies après la rupture de la communauté de vie* »³⁴.

Il existe des garanties plus spécifiques aux ressortissants étrangers mariés avec un conjoint français car ils sont, à ce titre, tenus d'établir une communauté de vie. En effet, l'article L. 423-3 du CESEDA prévoit que : « *Lorsque la rupture du lien conjugal ou la rupture de la vie commune est constatée au cours de la durée de validité de la carte de séjour prévue aux articles L. 423-1 ou L. 423-2, cette dernière peut être retirée.*

Le renouvellement de la carte est subordonné au maintien du lien conjugal et de la communauté de vie avec le conjoint qui doit avoir conservé la nationalité française. »

³² Instruction du 9 septembre 2011 relative au droit au séjour des personnes victimes de violences conjugales

³³ CE, 2^e et 7^e chambres réunies, 30 juin 2016, n° 391489

³⁴ CE, 2^e et 7^e sous-sections réunies, 26 septembre 2014, n° 366041

C'est la loi du 26 novembre 2003³⁵ qui a rendu la rupture de la communauté de vie inopposable si celle-ci est justifiée par des violences familiales ou conjugales. A ce titre, l'article L. 423-5 du CESEDA prévoit que : « *La rupture de la vie commune n'est pas opposable lorsqu'elle est imputable à des violences familiales ou conjugales ou lorsque l'étranger a subi une situation de polygamie.* »

En cas de rupture de la vie commune imputable à des violences familiales ou conjugales subies après l'arrivée en France du conjoint étranger, mais avant la première délivrance de la carte de séjour temporaire, le conjoint étranger se voit délivrer la carte de séjour prévue à l'article L. 423-1 sous réserve que les autres conditions de cet article soient remplies.»

La loi du 20 novembre 2007³⁶ a conforté l'esprit de la loi de 2003 en interdisant le retrait de la CST d'un ressortissant étranger victime de violences conjugales et en accordant de plein droit la délivrance d'une CST au ressortissant étranger qui aurait subi des violences conjugales ou familiales par son conjoint français, après son arrivée en France et avant la délivrance du premier titre de séjour, comme le prévoit le second alinéa de l'article L. 423-5 du CESEDA.

La loi du 24 août 2021³⁷ a permis la préservation du droit au séjour dans l'hypothèse où le ressortissant étranger « a subi une situation de polygamie ». La preuve de cette situation semble davantage complexe à établir que la situation de violence conjugales ou familiales.

A ce titre, l'article L. 412-6 du CESEDA prévoit que : « *Aucun document de séjour ne peut être délivré à un étranger qui vit en France en état de polygamie. Tout document de séjour détenu par un étranger dans une telle situation est retiré.* »

La situation du conjoint d'un étranger mentionné au premier alinéa fait l'objet d'un examen individuel. Pour statuer sur son droit au séjour, l'autorité administrative tient compte du caractère non consenti de la situation de polygamie ».

Il revient donc, de nouveau, au préfet d'user de son pouvoir discrétionnaire pour établir l'opportunité d'un droit au séjour.

Le JA a indiqué que le ressortissant étranger dont le conjoint a été condamné définitivement pour de tels faits ne peut pas prétendre à la délivrance d'une CR ; qu'en effet, la requérante

³⁵ Loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité

³⁶ Loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile

³⁷ Loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République

n'avait pas été placée sous ordonnance de protection, qu'elle n'avait donc pas pu prétendre à la délivrance d'une CST sur le fondement de l'article L. 425-6 ou de l'article L. 425-7 du CESEDA³⁸. Or, l'article L. 425-8 ne prévoit la délivrance d'une CR, en cas de condamnation définitive du conjoint, lorsque le demandeur bénéficie déjà d'une CST sur le fondement de l'article L. 425-6.

Une instruction du ministre de l'Intérieur a été adressée aux préfets de département ainsi qu'au préfet de police de Paris le 23 décembre 2021³⁹. Deux axes ont été présentés :

- Le maintien du droit au séjour des ressortissants étrangers victimes de violences conjugales, même si la communauté de vie a été rompue ;
- Un accès au séjour sécurisé pour les ressortissants étrangers placés sous ordonnance de protection. Sur ce point, l'instruction rappelle aux préfets qu'ils sont tenus de délivrer le titre dès lors qu'une ordonnance de protection a été prononcée « sous la réserve permanente de l'absence de menace pour l'ordre public ».

En 2021, 353 titres de séjour, victimes de la traite des êtres humains et victimes de violences conjugales confondues, ont été délivrés au niveau national. Une augmentation de 51,5 % a été constatée par rapport à l'année précédente (233 en 2020).

Il existe un autre titre de séjour expressément prévu par le CESEDA qui répond à un motif humanitaire : les ressortissants étrangers dont l'état de santé nécessite une prise en charge médicale.

§ 2 - Les ressortissants étrangers dont l'état de santé nécessite une prise en charge médicale

L'article L. 425-9 du CESEDA prévoit que : « *L'étranger, résidant habituellement en France, dont l'état de santé nécessite une prise en charge médicale dont le défaut pourrait avoir pour lui des conséquences d'une exceptionnelle gravité et qui, eu égard à l'offre de soins et aux caractéristiques du système de santé dans le pays dont il est originaire, ne pourrait pas y bénéficier effectivement d'un traitement approprié, se voit délivrer une carte de séjour temporaire portant la mention " vie privée et familiale " d'une durée d'un an. La condition prévue à l'article L. 412-1 n'est pas opposable.* »

³⁸ TA de Toulon, 20 avril 2023, n° 2300053

³⁹ Instruction relative à la délivrance des titres pour les victimes de violences conjugales et familiales

Il conviendra de présenter le cadre général de ce titre de séjour (A) avant de s'intéresser plus précisément à l'avis médical rendu par le collège de médecins de l'OFII (B).

A - Les conditions d'admission au séjour pour des raisons de santé

Il est possible, depuis 1997, de délivrer une CST portant la mention « VPF » au ressortissant étranger résidant en France dont l'état de santé nécessite une prise en charge médicale qu'il ne pourrait recevoir dans son pays d'origine.

Pour ces raisons, ce ressortissant étranger est protégé contre l'éloignement : une OQTF ne peut être prononcée à son égard. L'article L. 611-3 du CESEDA prévoit, en effet, que : « *Ne peu[t] faire l'objet d'une décision portant obligation de quitter le territoire français [...] L'étranger résidant habituellement en France si son état de santé nécessite une prise en charge médicale dont le défaut pourrait avoir pour lui des conséquences d'une exceptionnelle gravité et si, eu égard à l'offre de soins et aux caractéristiques du système de santé du pays de renvoi, il ne pourrait pas y bénéficier effectivement d'un traitement approprié.* »

Il conviendra toutefois de préciser qu'une protection contre l'éloignement ne vaut pas admission au séjour et donc pas régularisation. A ce titre, un ressortissant étranger peut tout à fait se trouver en situation irrégulière sur le territoire sans se voir contraint de quitter le territoire national.

L'existence d'une protection contre l'éloignement trouve sa source dans l'article 3 de la CEDH qui prévoit que : « *Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants.* » En effet, prononcer un arrêté portant refus de séjour assorti d'une OQTF à l'encontre d'un étranger malade porterait atteinte au principe d'interdiction de la torture posé de l'article 3 de la convention.

Il est ici question d'une obligation positive : l'Etat français, étant partie à la convention, est chargé de prendre toutes les mesures nécessaires afin d'en sauvegarder les droits⁴⁰. En ce sens, l'Administration doit, elle-même, procéder à l'évaluation de l'état de santé du demandeur et ce, dès qu'elle a connaissance d'éventuels soucis de santé du demandeur.

Sur ce point, le JA a été amené à préciser que « *même si elle n'a pas été saisie d'une demande de titre de séjour [...], l'autorité administrative qui dispose d'éléments d'informations suffisamment précis et circonstanciés établissant qu'un étranger résidant habituellement sur*

⁴⁰ Les obligations actives s'opposent aux obligations passives qui contraignent les Etats de s'abstenir afin de ne pas interférer avec les droits de la Convention.

le territoire français est susceptible de bénéficier des dispositions protectrices [...] de l'article L. [611-3] avant de prononcer à son encontre une obligation de quitter le territoire, doit saisir le médecin inspecteur de la santé publique pour avis »⁴¹.

En pratique, chaque fois qu'un ressortissant étranger mentionne des problèmes de santé lors du dépôt d'une demande de titre de séjour en préfecture, l'agent chargé d'enregistrer sa demande l'invite, soit à déposer une double demande (par exemple une demande principale en tant qu'étranger malade et une demande secondaire pour un titre de séjour « VPF » - ou inversement), soit à signer un document attestant avoir renoncé à une demande de titre de séjour pour maladie. L'agent doit, en effet, informer l'étranger de l'existence d'un tel titre et l'inviter à le solliciter s'il le souhaite.

L'article 5 de la directive « retour »⁴² prévoit que : « *Lorsqu'ils mettent en œuvre la présente directive, les États membres tiennent dûment compte [...] de l'état de santé du ressortissant concerné d'un pays tiers et respectent le principe de non-refoulement.* » Dans la même logique, l'article 19 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne prévoit notamment que : « *Nul ne peut être éloigné, expulsé ou extradé vers un État où il existe un risque sérieux qu'il soit soumis à la peine de mort, à la torture ou à d'autres peines ou traitements inhumains ou dégradants.* »

Se fondant sur ces articles, la CJUE a invité les ressortissants étrangers malades visés par une mesure d'éloignement à faire valoir des considérations humanitaires « impérieuses » à savoir la gravité et le caractère irréversible de l'application d'une telle mesure.

A ce titre, elle a alors précisé que, dans une telle situation, le recours devait revêtir un caractère suspensif, indiquant que : « *[I] 'effectivité du recours exercé contre une décision de retour dont l'exécution est susceptible d'exposer le ressortissant en cause de pays tiers à un risque sérieux de détérioration grave et irréversible de son état de santé exige, dans ces conditions, **que ce ressortissant de pays tiers dispose d'un recours avec effet suspensif**, afin de garantir que la décision de retour ne soit pas exécutée avant qu'un grief relatif à une violation de l'article 5 de la directive 2008/115, lu à la lumière de l'article 19, paragraphe 2, de la Charte, n'ait pu être examiné par une autorité compétente.* »⁴³

⁴¹ CAA de Douai, 3^e chambre, 13 février 2008, n° 07DA01106

⁴² 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

⁴³ CJUE, Grande Chambre, 18 décembre 2014, n° C-562/13

L'admission au séjour pour des raisons médicales reste limitée en nombre. Cela s'explique par les trois conditions auxquels doivent répondre les demandeurs :

- Une résidence habituelle en France ;
- Un état de santé qui nécessite une prise en charge médicale dont le défaut pourrait entraîner des conséquences d'une exceptionnelle gravité ;
- L'offre de soins et les caractéristiques du système de santé dans le pays d'origine font défaut.

En pratique, lors du dépôt de la demande, l'agent s'assure que le demandeur réside habituellement en France, plus particulièrement dans le département dans lequel il dépose sa demande, et lui délivre un récépissé de demande de titre de séjour. Cette demande de titre de séjour est particulière car elle ne nécessite pas la présentation d'un passeport par l'intéressé.

En effet, le ressortissant étranger qui solliciterait un titre de séjour en tant qu'étranger malade n'est pas tenu de justifier d'une entrée régulière sur le territoire français, ni d'un passeport en cours de validité. Le demandeur doit toutefois être en possession d'un document attestant de son identité et de sa nationalité.

Le CE a lui-même considéré « *qu'il résulte de l'ensemble de ces dispositions que la présentation d'un passeport en cours de validité ne saurait être imposée à un étranger qui sollicite [...] l'octroi d'une carte de séjour temporaire portant la mention « vie privée et familiale » en qualité d'étranger malade, comme une condition pour la délivrance de cette carte* »⁴⁴. Cela s'explique par les considérations humanitaires auxquelles ce titre de séjour répond. Il s'agit ici d'une règle dérogatoire qui ne peut pas s'appliquer aux autres catégories de titre de séjour.

Si la condition de résidence habituelle en France fait défaut, l'article R. 425-14 prévoit que : « *L'étranger mentionné à l'article L. 425-9 qui ne remplit pas la condition de résidence habituelle peut recevoir une **autorisation provisoire de séjour renouvelable pendant la durée de son traitement.*** »

Ce titre de séjour amène à se questionner quant au respect du secret médical. Le ressortissant étranger qui solliciterait un titre de séjour en tant qu'étranger malade serait en effet contraint de révéler son état de santé à l'Administration puis, le cas échéant, au JA.

⁴⁴ CE, 7 et 2 sous-sections réunies, 30 novembre 2011, n° 351584

Au contentieux, les juges s'efforcent de respecter le secret médical, sans jamais citer la maladie en question : les juges font en effet référence à une « grave maladie »⁴⁵, une « grave maladie évolutive »⁴⁶, une « grave pathologie »⁴⁷, une « pathologie chronique qui nécessite une prise en charge médicale de longue durée »⁴⁸, etc. Par ailleurs, le ressortissant étranger peut lui-même décider de lever le secret médical.

La circulaire Sarkozy du 19 décembre 2002⁴⁹ a précisé qu'en l'absence d'une liste de maladies qui conduiraient à justifier un droit au séjour ou, à l'inverse, le refuser, il appartenait au JA de se prononcer au cas par cas.

Toutefois, des pathologies restent susceptibles, selon la gravité de l'état de santé et le système de santé du pays d'origine, de justifier une admission au séjour. Ces pathologies restent appréciées au regard de l'état de santé du demandeur. Une liste (non exhaustive) de ces pathologies a pu être dressée grâce à l'anonymisation des décisions qui a permis de les citer tout en respectant le secret médical :

- Syndrome de stress post-traumatique⁵⁰ ;
- Diabète insulino-dépendant⁵¹ ;
- Hypertension artérielle sévère⁵² ;
- Graves troubles psychiatriques⁵³ ;
- Psychose chronique schizophrénique⁵⁴ ;
- Maladie rénale chronique liée à une maladie de Berger⁵⁵ ;

⁴⁵ CE, 21 janvier 2011, n° 322127

⁴⁶ CE, 25 octobre 2004, n° 255262

⁴⁷ CAA de Versailles, 18 novembre 2010, n° 09VE02894

⁴⁸ CAA de Lyon, 5 juin 2008, n° 07LY01300

⁴⁹ Circulaires du 19 décembre 2002 fixant les conditions d'application de la loi n° 98-349 du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et du 10 janvier 2003 portant modification de la circulaire n° NOR/INT/D/02/00215/C du 19 décembre 2002

⁵⁰ CAA de Lyon, 5^e chambre, 11 janvier 2018, n° 17LY01621

⁵¹ CAA de Lyon, 5^e chambre, 11 janvier 2018, n° 17LY01621 ; CAA de Marseille, 9 décembre 2014, n° 13M103515

⁵² CAA de Nantes, 6 novembre 2014, n° 13NT02902

⁵³ CAA de Paris, 31 décembre 2015, n° 14PA05138

⁵⁴ CAA de Bordeaux, 13 décembre 2011, n° 11BX00389

⁵⁵ CAA de Paris, 24 novembre 2011, n° 11PA02539

- Pathologie ou état pathologique pouvant mener à la cécité⁵⁶ ;
- Hépatite grave et évolutive⁵⁷...

Concernant la gravité de l'état de santé, le JA a été amené à préciser que « *les conséquences d'une exceptionnelle gravité d'un défaut de prise en charge médicale [...] doivent être regardées comme se limitant au risque vital ou au risque d'être atteint d'un handicap rendant la personne dans l'incapacité d'exercer seule les principaux actes de la vie courante* » considérant, en l'espèce, « *que le risque d'amputation d'une jambe encouru par l'appelant, à le supposer même établi et pour regrettable soit-il, ne peut être juridiquement regardé comme un risque d'une exceptionnelle gravité* »⁵⁸...

Dans une même logique, la CAA de Lyon avait affirmé que « *compte tenu de l'absence de traitement curatif pour cette pathologie dégénérative et du caractère limité des effets des traitements palliatifs, le défaut de prise en charge de la démence dont souffre l'intéressé, âgé de 75 ans à la date des décisions en litige, ne saurait entraîner des conséquences d'une exceptionnelle gravité* »⁵⁹.

Il convient alors d'affirmer que le critère de la gravité est envisagé de manière très stricte par le JA.

L'article L. 425-10 prévoit que : « *Les parents étrangers de l'étranger mineur qui remplit les conditions prévues à l'article L. 425-9, ou l'étranger titulaire d'un jugement lui ayant conféré l'exercice de l'autorité parentale sur ce mineur, se voient délivrer, sous réserve qu'ils justifient résider habituellement en France avec lui et subvenir à son entretien et à son éducation, une autorisation provisoire de séjour d'une durée maximale de six mois. La condition prévue à l'article L. 412-1 n'est pas opposable.*

Cette autorisation provisoire de séjour ouvre droit à l'exercice d'une activité professionnelle. Elle est renouvelée pendant toute la durée de la prise en charge médicale de l'étranger mineur, sous réserve que les conditions prévues pour sa délivrance continuent d'être satisfaites.

⁵⁶ CAA de Nantes, 11 octobre 2012, n° 11NT03164 ; CE, 15 décembre 2011, n° 345452

⁵⁷ CAA de Bordeaux, 6 juillet 2021, n° 20BX04196

⁵⁸ CAA de Marseille, 8^e chambre, 17 juillet 2012, n° 10MA04395

⁵⁹ CAA de Lyon, 4^e chambre, 18 décembre 2014, n° 14LY00759

Elle est délivrée par l'autorité administrative, après avis d'un collège de médecins du service médical de l'Office français de l'immigration et de l'intégration, dans les conditions prévues à l'article L. 425-9. »

C'est la réforme de 2006⁶⁰ qui a reconnu un droit de séjour aux parents du ressortissant étranger mineur qui se prévaudrait des dispositions de l'article L. 425-9 du CESEDA. Toutefois, c'est la loi de 2016⁶¹ qui a transformé la compétence discrétionnaire du préfet en compétence liée : il est tenu de délivrer une APS aux parents du ressortissant étranger mineur malade soigné en France (ou au « titulaire d'un jugement lui ayant conféré l'exercice de l'autorité parentale sur ce mineur »).

Les ressortissants étrangers bénéficiaires de cette APS sont toutefois tenus de démontrer qu'ils participent à l'entretien et à l'éducation du mineur. Cette admission au séjour découle directement de l'article 3 de la convention de New York⁶² sur les droits de l'enfant qui prévoit que : **« Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale. »**

C'est sur ce fondement qu'il est parfois compliqué d'éloigner un ressortissant étranger lorsqu'il y a un enfant dans l'équation. En effet, le refus de séjour opposé à un parent qui, exerçant l'autorité parentale, subvient aux besoins d'un enfant risque d'aboutir à une séparation du couple.

Le CE a fait une interprétation très large de l'article 3, indiquant qu'il résulte de ces stipulations **« que, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, l'autorité administrative doit accorder une attention primordiale à l'intérêt supérieur des enfants dans toutes les décisions les concernant ; qu'elles sont applicables non seulement aux décisions qui ont pour objet de régler la situation personnelle d'enfants mineurs mais aussi à celles qui ont pour effet d'affecter, de manière suffisamment directe et certaine, leur situation »**⁶³.

En l'espèce, le refus de délivrance d'une APS et une OQTF opposée aux parents risquaient d'entraîner un arrêt des soins du mineur en France.

⁶⁰ Loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration

⁶¹ Loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France

⁶² Convention relative aux droits de l'enfant du 26 janvier 1990

⁶³ CE, 10^e et 9^e sous-sections réunies, 25 juin 2014, n° 359359

Outre les parents ou le détenteur de l'autorité parentale, le proche d'un enfant malade soigné en France peut prétendre à une admission au séjour. Il faut, pour cela, que le proche apporte une aide indispensable à un membre de la famille.

Enfin, il est également possible de prétendre à un tel titre sur le fondement de l'article 8 de la CEDH si la maladie dont est victime le ressortissant étranger mineur « *requiert un suivi médical régulier dont l'absence ferait courir des risques de complications très graves* » et lorsqu'un doute existe quant à la possibilité d'un « *accès dans son pays d'origine aux soins qu'implique ce suivi médical* »⁶⁴. Dans cette décision, le CE avait enjoint au ministre de l'Intérieur de délivrer à la requérante, qui avait fait l'objet d'une OQTF, une APS dans le mois.

Il convient de préciser que le CESEDA ne prévoit pas la délivrance d'un titre de séjour (CST ou APS) aux ressortissants étrangers majeurs qui accompagnent un ressortissant étranger malade, également majeur. Un ressortissant étranger ne saurait donc « ***se prévaloir d'un droit au séjour en qualité d'accompagnant de leur conjoint malade*** »⁶⁵.

Le conjoint accompagnant est alors invité à solliciter son admission au séjour au titre des « liens personnels et familiaux » ou encore de l'AES⁶⁶. Il devra toutefois démontrer qu'il constitue un soutien indispensable pour le ressortissant étranger malade qu'il accompagne et qu'il est la seule personne à pouvoir lui apporter l'assistance requise par son état de santé.

Sur ce dernier point, le JA se montrera sévère en ne retenant ce moyen que si le ressortissant étranger malade se trouve isolé sur le territoire et nécessite une assistance permanente. Si un autre membre de la famille est présent et en mesure de lui apporter cette assistance, le JA ne le retiendra pas.

Afin de déterminer l'état de santé du demandeur, il va devoir être examiné par un collège de médecins de l'OFII qui établira ensuite un avis.

B - L'avis du collège de médecins de l'OFII

L'article 425-9 du CESEDA prévoit que : « ***La décision de délivrer [la carte de séjour temporaire portant la mention " vie privée et familiale " d'une durée d'un an] est prise par l'autorité administrative après avis d'un collège de médecins du service médical de l'Office français de l'immigration et de l'intégration, dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat.***

⁶⁴ CE, 8^e et 3^e sous-sections réunies, 26 juillet 2011, n° 335752

⁶⁵ CAA de Nancy, 3^e chambre, 1 décembre 2016, n° 16NC01098

⁶⁶ Cf. Section 2 concernant le dispositif d'AES.

*Sous réserve de l'accord de l'étranger et dans le respect des règles de déontologie médicale, les médecins de l'office peuvent demander aux professionnels de santé qui en disposent les informations médicales nécessaires à l'accomplissement de cette mission. Les médecins de l'office accomplissent cette mission dans le respect des orientations générales fixées par le ministre chargé de la santé. **Si le collège de médecins estime dans son avis que les conditions précitées sont réunies, l'autorité administrative ne peut refuser la délivrance du titre de séjour que par une décision spécialement motivée.***

Chaque année, un rapport présente au Parlement l'activité réalisée au titre du présent article par le service médical de l'office ainsi que les données générales en matière de santé publique recueillies dans ce cadre. »

En effet, dans le cas du dépôt d'une demande de titre de séjour au titre de sa maladie (qu'il s'agisse de la demande principale ou subsidiaire), l'intéressé devra d'abord faire établir un certificat médical par un médecin.

Une fois établi, le demandeur devra le transmettre sans délai au service médical de l'OFII. Il sera ensuite convoqué et examiné par un collège de médecins à compétence nationale de l'OFII qui se prononcera sur son état de santé, la nécessité d'une prise en charge et la possibilité de recevoir des soins dans son pays d'origine (annexe 3), comme le prévoit l'article L. 425-9 du CESEDA.

Si l'avis est favorable, une CST portant la mention « VPF » pourra être délivrée au ressortissant étranger malade pour toute la durée des soins. Cela ouvre donc la possibilité aux ressortissants étrangers malades de bénéficier, depuis la loi du 7 mars 2016⁶⁷, d'une CSP comme le prévoit l'article L. 411-4 du CESEDA : « *La carte de séjour pluriannuelle a une durée de validité de quatre ans, sauf lorsqu'elle est délivrée [...] [à] l'étranger mentionné à l'article L. 425-9 ; dans ce cas, sa durée est égale à celle des soins.* »

L'article R. 425-11 prévoit, en effet, que : « *L'avis est émis dans les conditions fixées par arrêté du ministre chargé de l'immigration et du ministre chargé de la santé au vu, d'une part, d'un rapport médical établi par un médecin de l'office et, d'autre part, des informations disponibles sur les possibilités de bénéficier effectivement d'un traitement approprié dans le pays d'origine de l'intéressé.* »

⁶⁷ Loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France

Jusqu'au 1^{er} janvier 2017⁶⁸, cet avis était émis, non pas par un collège de trois médecins de l'OFII mais par un médecin de l'ARS⁶⁹. L'article R. 425-13 du CESEDA prévoit notamment que : « *L'avis est rendu par le collège dans un délai de trois mois à compter de la transmission du certificat médical. Lorsque le demandeur n'a pas présenté au médecin de l'office ou au collège les documents justifiant son identité, n'a pas produit les examens complémentaires qui lui ont été demandés ou n'a pas répondu à la convocation du médecin de l'office ou du collège qui lui a été adressée, l'avis le constate.*

L'avis est transmis au préfet territorialement compétent, sous couvert du directeur général de l'office. »

Le préfet ne peut prononcer un arrêté portant refus de séjour assorti d'une OQTF à l'encontre d'un ressortissant étranger qui sollicitait son admission au séjour en tant qu'étranger malade alors même que cette décision n'était pas précédée d'un avis médical ; il s'agit d'un vice de procédure⁷⁰.

De même, l'avis doit traiter l'intégralité des points visés par l'article L. 425-9 du CESEDA (nécessité de prise en charge médicale, conséquences d'une exceptionnelle gravité si défaut de prise en charge, possibilité de bénéficier de ces soins dans le pays d'origine) ainsi que de tous les éléments nécessaires pour la prise de décision du préfet, sous peine d'illégalité de la décision.

En ce sens, le JA a considéré que : « *pour refuser [...] la délivrance d'un titre de séjour, le préfet de la Haute-Garonne s'est fondé sur l'avis rendu le 10 juin 2010 [...] selon lequel l'état de santé de l'enfant de la requérante nécessitait une prise en charge médicale, que le défaut de prise en charge ne devrait pas entraîner des conséquences d'une exceptionnelle gravité, que l'intéressée ne pouvait pas bénéficier d'un traitement approprié dans son pays d'origine et que les soins nécessités par son état de santé devaient, en l'état actuel, être poursuivis jusqu'à l'âge de six ans ; qu'en se fondant sur cet avis, qui ne comportait pas d'indication sur la possibilité pour cette enfant de voyager sans risque vers son pays d'origine, et alors qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que son état de santé lui permettait de supporter un tel voyage, le refus de séjour contesté a été pris au vu d'une procédure irrégulière et est entaché*

⁶⁸ Loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France

⁶⁹ L'ARS est sous tutelle du ministère de la Santé tandis que l'OFII est sous tutelle du ministère de l'Intérieur.

⁷⁰ CAA de Marseille, 13 octobre 2011, n° 10MA00824

d'illégalité ; que l'illégalité de cette décision entraîne, par voie de conséquence, l'illégalité de l'obligation de quitter le territoire français et de la décision fixant le pays de renvoi »⁷¹.

En l'espèce, l'OQTF a été annulée alors que l'intéressée pouvait voyager sans risque. Toutefois, l'avis ne l'avait pas mentionné.

Le préfet doit détenir en sa possession tous les éléments lui permettant de prendre sa décision de manière éclairée. Il paraît alors compliqué d'éloigner un ressortissant étranger dont l'état de santé ne permettrait pas de voyager sans risque, même si l'OQTF est justifiée par le fait qu'une prise en charge est possible dans le pays d'origine.

Le CE avait déjà rendu une décision dans le même sens en 2004, indiquant « *qu'en se fondant sur un avis rendu par le médecin inspecteur de santé publique de la direction départementale des affaires sanitaires et sociales du Tarn qui ne comportait pas d'indication sur la possibilité pour [le requérant] de voyager sans risque vers l'Algérie, alors qu'il ressortait de l'avis médical que l'état de santé de l'intéressé pouvait susciter des interrogations sur sa capacité à supporter ce voyage, l'arrêté de reconduite à la frontière a été pris suivant une procédure irrégulière et est, par suite, entaché d'illégalité* »⁷².

Le JA a été amené à préciser que l'avis devait concerner « *l'intégralité de la situation médicale* » et ne pas ignorer des « *éléments suffisamment précis sur la nature et la gravité des troubles endurés* ». Dans un arrêt rendu le 16 février 2022, l'avis médical émis n'avait pas tenu compte d'un certificat médical « *émanant d'un médecin psychiatre qui fait état d'une prise en charge médicale [...] liée à un syndrome dépressif post-traumatique, dont l'interruption pourrait avoir des conséquences d'une extrême gravité* »⁷³.

Seul le contenu de l'avis rendu par le collège des médecins de l'OFII s'impose au préfet. Cet avis n'est toutefois pas un avis conforme, il s'agit d'un avis simple : le préfet n'est pas tenu de délivrer un titre de séjour pour des raisons de santé au ressortissant étranger qui bénéficierait d'un avis favorable du collège des médecins de l'OFII, charge à lui de motiver sa décision en conséquence.

A l'inverse, en s'y conformant sans s'en approprier les termes, le préfet entache sa décision d'une irrégularité. Le JA a, en effet, parfois reproché au préfet de s'être borné à se conformer à l'avis. De même, il a indiqué qu'« *en se bornant à faire état [...] de « l'avis défavorable » émis*

⁷¹ CAA de Bordeaux, 6^e chambre, 22 décembre 2014, n° 14BX01930

⁷² CE, 2^e et 7^e sous-sections réunies, 3 mai 2004, n° 253013

⁷³ CAA de Douai, 1^{re} chambre, 16 février 2012, n° 11DA01622

[...] par le médecin inspecteur de santé publique, le préfet des Yvelines n'a pas suffisamment motivé le refus de renouvellement du titre de séjour »⁷⁴.

Le préfet, lorsqu'il prend sa décision, est évidemment tenu de prendre en compte l'avis mais doit également se prononcer sur des éléments de faits autres que ceux afférant à l'état de santé du demandeur tels que le risque de trouble à l'OP, la résidence habituelle mais également le système de santé dans le pays d'origine.

Le JA a confirmé la possibilité du préfet de s'écarter **« de [l']avis au motif que l'intéressée peut bénéficier d'un traitement approprié en Albanie ; que pour porter cette appréciation, le préfet du Rhône s'est fondé sur l'ensemble des éléments relatifs aux capacités locales en matière de soins médicaux et de médicaments disponibles en Albanie, résultant notamment des informations fournies par l'ambassade de France en Albanie »** et par divers rapports et ce, alors même que l'avis indiquait **« que l'état de santé de l'intéressée nécessit[ait] une prise en charge médicale dont le défaut devrait entraîner des conséquences d'une exceptionnelle gravité et qu'un traitement approprié n'exist[ait] pas en Albanie »⁷⁵.**

Lorsque l'avis du collège des médecins de l'OFII rend un avis favorable à l'admission au séjour du ressortissant étranger mais que le préfet prend une décision défavorable, le JA établit une présomption d'indisponibilité des soins résultant de l'avis.

Il revient alors au préfet de renverser cette présomption par **« tous éléments permettant d'apprécier l'état de santé de l'étranger et, le cas échéant, l'existence ou l'absence d'un traitement approprié dans le pays de renvoi »⁷⁶**, ce qui, en pratique, reste très compliqué à prouver. Le préfet peut également faire valoir la réserve d'OP.

Le JA a été amené à préciser que **« ni le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, ni aucun autre texte ne prévoit la communication à l'intéressé du rapport médical fondant l'avis du collège de médecins. De même aucune disposition législative ou réglementaire, ni aucun principe général n'imposaient que l'avis rendu par le collège des médecins de l'OFII, soit communiqué à l'intéressé en l'absence de demande expresse de sa part. »⁷⁷**

⁷⁴ CAA de Versailles, 10 février 2009, n° 07VE02338

⁷⁵ CAA de Lyon, 2^e chambre, 13 décembre 2016, n° 16LY02722

⁷⁶ CAA de Lyon, 24 avril 2014, n° 13LY01822

⁷⁷ CAA de Bordeaux, 4^e chambre, n° 6 juillet 2021, n° 21BX01097

En 2021, 3 956 titres de séjour ont été délivrés à des ressortissants étrangers malades au niveau national, soit une augmentation de 6,5 % constatée par rapport à l'année précédente (3 713 en 2020). Sur la période 2017 - 2021, le pic a été atteint en 2019 avec 4 958 titres délivrés sur ce fondement.

Outre ces motifs d'admission au séjour pour des considérations humanitaires, il existe une procédure exceptionnelle qui fait appel au pouvoir d'appréciation du préfet : l'AES.

Section 2 - L'admission exceptionnelle au séjour

L'AES est un dispositif particulier qui, bien que prévu par le CESEDA, reste en marge des titres de séjour dits « classiques ». En effet, le dispositif laisse une place importante au pouvoir d'appréciation du préfet.

Il conviendra de présenter le dispositif dans son ensemble (Section 1), avant de s'intéresser aux cas particuliers qui justifient une AES (Section 2).

§ 1 - Le régime juridique de l'admission exceptionnelle au séjour

Le pouvoir d'appréciation du préfet joue un rôle central dans le dispositif de l'AES (A). En 2012, le dispositif a été précisé par une circulaire (B).

A - La place centrale du pouvoir d'appréciation du préfet

L'administration dispose d'un pouvoir général d'appréciation. Toutefois, il arrive que ce pouvoir soit encadré par un texte : c'est le cas de l'AES. Il s'agit d'un concept ancien concrétisé en 2006⁷⁸. D'abord délivrée au titre de la « VPF », elle peut, depuis 2007, l'être au titre du travail (salariés, travailleurs temporaires et étudiants).

Depuis 2018, elle concerne également, les ressortissants étrangers accueillis par les organismes assurant l'accueil ainsi que l'hébergement ou le logement de personnes en difficultés. En effet, l'article L. 435-2 du CESEDA prévoit que : *« L'étranger accueilli par les organismes mentionnés au premier alinéa de l'article L. 265-1 du code de l'action sociale et des familles et justifiant de trois années d'activité ininterrompue au sein de ce dernier, du caractère réel et sérieux de cette activité et de ses perspectives d'intégration, peut se voir délivrer une carte de séjour temporaire portant la mention " salarié ", " travailleur temporaire " ou " vie privée et familiale ", sans que soit opposable la condition prévue à l'article L. 412-1. »*

L'AES, entendue de manière générale, correspond à l'admission au séjour envisagée par l'article L. 435-1 du CESEDA qui prévoit que : *« L'étranger dont l'admission au séjour répond à des considérations humanitaires ou se justifie au regard des motifs exceptionnels qu'il fait valoir peut se voir délivrer une carte de séjour temporaire portant la mention " salarié ", " travailleur temporaire " ou " vie privée et familiale ", sans que soit opposable la condition prévue à l'article L. 412-1. »*

⁷⁸ Loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration

Le préfet bénéficie d'un large pouvoir d'appréciation. Une circulaire de 2009⁷⁹ avait listé, de manière très imprécise (et de surcroît incomplète), des motifs d'AES (durée de séjour, exercice antérieur d'un emploi, volonté d'intégration sociale, compréhension du français, qualification professionnelle). Le JA avait, par ailleurs, été amené à préciser que la résidence de plus de dix ans « ***ne constitue pas en elle-même un motif exceptionnel d'admission au séjour*** »⁸⁰.

Le JA a donc limité son contrôle à l'EMA. Cela s'illustre dans différentes décisions :

- « [L]es moyens tirés de ce que le préfet a commis une erreur de fait et une erreur manifeste d'appréciation en rejetant la demande de titre de séjour [...] doivent être écartés »⁸¹ ;
- « [L]'arrêté attaqué n'était pas entaché d'une erreur manifeste d'appréciation »⁸² .

Le JA s'octroie ici un droit de regard sur les pratiques de l'Administration alors même qu'il s'agit du pouvoir discrétionnaire du préfet.

En cas de refus, « *le préfet doit, s'il estime devoir rejeter une demande de carte de séjour temporaire [...] faire connaître les motifs pour lesquels ladite demande est rejetée, en indiquant les faits de l'espèce qu'il retient ou écarte* »⁸³.

Il peut, par exemple, s'agir de motifs non exceptionnels (arrivée récente, expérience professionnelle insuffisante, absence de perspective d'intégration, etc.) ou encore de motifs qui ne rentrent pas dans le cadre de l'AES.

Il ne s'agit toutefois pas d'une nouvelle catégorie de titre de séjour mais bel et bien d'une procédure exceptionnelle, spéciale, qui permet une admission au séjour à la suite d'une régularisation.

Le CE a, en effet, indiqué que l'article « ***n'institue pas une catégorie de titres de séjour distincte mais est relatif aux conditions dans lesquelles les étrangers peuvent être admis à séjourner en France soit au titre de la vie privée et familiale, soit au titre d'une activité salariée.*** »⁸⁴

⁷⁹ Circulaire du 24 novembre 2009 relative à la délivrance de carte de séjour portant la mention « salarié » ou « travailleur temporaire » au titre de l'admission exceptionnelle au séjour

⁸⁰ CAA de Lyon, 6^e chambre, 6 février 2014, n° 13LY01049

⁸¹ CAA de Bordeaux, 5^e chambre, 27 juin 2011, n° 10BX02124

⁸² CE, 7^e et 2^e sous-sections réunies, 19 janvier 2015, n° 375373

⁸³ CAA de Paris, formation plénière, 17 juin 2010, n° 10PA00241

⁸⁴ CE, avis, 2^e et 7^e sous-sections réunies, 2 mars 2012, n° 355208

Il avait déjà, dans un autre avis, affirmé qu'il ne peut exister un « droit à la régularisation », que l'expression est un oxymore. En effet, la régularisation est, par définition, accordée lorsque le demandeur d'un titre de séjour ne bénéficie pas d'un droit ; il suffirait sinon pour lui de le faire valoir. Au contraire, l'Administration est compétente pour y procéder, sauf lorsque les textes le lui interdisent expressément.

Il avait alors affirmé qu'elle peut, ainsi, « **prendre à titre exceptionnel, et sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, une mesure gracieuse favorable à l'intéressé, justifiée par la situation particulière dans laquelle le demandeur établirait qu'il se trouve. La faculté de régulariser prend tout son sens si on la rapproche du principe selon lequel l'administration doit procéder à un examen particulier de chacun des cas sur lesquels elle est appelée à se prononcer. Si donc le demandeur de régularisation a un droit, c'est celui de voir son propre cas donner lieu à examen et, éventuellement, à réexamen lorsqu'un élément nouveau apparaît dans sa situation.** »⁸⁵

Il en découle naturellement que le préfet se trouve, à l'égard de cet article, en situation de compétence discrétionnaire et non pas de compétence liée : la délivrance d'une CST sur le fondement de l'AES n'est pas de plein droit. Le ressortissant étranger qui en fait la demande doit justifier « de considérations humanitaires » ou « de motifs exceptionnels ».

Dans un avis du 28 novembre 2007, le CE a délimité les contours de l'AES et a précisé les conditions d'examen par le préfet. A ce titre, il a indiqué que « [l]orsqu'il est saisi d'une demande de délivrance d'un titre de séjour sur le fondement de l'une des dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, **le préfet n'est pas tenu, en l'absence de dispositions expresses en ce sens, d'examiner d'office si l'intéressé peut prétendre à une autorisation de séjour sur le fondement d'une autre disposition de ce code, même s'il lui est toujours loisible de le faire à titre gracieux, notamment en vue de régulariser la situation de l'intéressé** ».

Toutefois, en pratique, le préfet examine les demandes de titre de séjour sous l'angle de l'AES, bien que celle-ci n'a pas été demandée. En ce sens, dans le cas d'un refus de séjour, bien que l'AES n'est pas la raison pour laquelle le titre de séjour a été sollicité, le préfet argumentera toujours, outre l'argumentation correspondant à la demande initiale, afin d'expliquer pourquoi l'AES n'a pas pu être envisagée également.

⁸⁵ CE, avis, 22 août 1996, n° 359622

Cela s'explique par la pratique connue des juridictions administratives qui n'hésiteront pas, au contentieux, à reprocher au préfet le fait de ne pas avoir envisagé une régularisation du ressortissant étranger au titre de l'AES.

Dans ce même avis, le CE a ensuite indiqué que « [s]i les dispositions de l'article L. [435-1] du code permettent à l'administration de délivrer une carte de séjour « vie privée et familiale » à un étranger pour des considérations humanitaires ou des motifs exceptionnels, il ressort des termes mêmes de cet article, et notamment de ce qu'il appartient à l'étranger de faire valoir les motifs exceptionnels justifiant que lui soit octroyé un titre de séjour, que **le législateur n'a pas entendu déroger à la règle rappelée ci-dessus ni imposer à l'administration, saisie d'une demande d'une carte de séjour, quel qu'en soit le fondement, d'examiner d'office si l'étranger remplit les conditions prévues par cet article.**

Il en résulte qu'un étranger ne peut pas utilement invoquer le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. [435-1] du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile à l'encontre d'un refus opposé à une demande de titre de séjour qui n'a pas été présentée sur le fondement de cet article. Il appartient seulement au juge administratif, saisi d'un moyen en ce sens, de vérifier que l'administration n'a pas commis d'erreur manifeste dans l'appréciation qu'elle a portée sur l'un ou l'autre de ces points. »⁸⁶ Le juge limite son contrôle à un contrôle minimum, restreint.

Une circulaire de 2012 a, d'une certaine manière, encadré le pouvoir d'appréciation des préfets et les a orienté vers des pratiques communes.

B - Les apports de la circulaire Valls

Le dispositif a été précisé par la circulaire « Valls » de 2012⁸⁷ afin d'harmoniser le régime de l'AES sur l'ensemble du territoire. La circulaire prévoit notamment des critères objectifs d'examen des situations.

Toutefois, la circulaire n'empêche pas le préfet d'user de son pouvoir d'appréciation en admettant au séjour, de manière exceptionnelle, pour des « considérations humanitaires » ou « des motifs exceptionnels », un ressortissant étranger qui ne remplirait pas les critères de la

⁸⁶ CE, avis, 28 novembre 2007, n° 307036

⁸⁷ Circulaire du 28 novembre 2012 relative aux conditions d'examen des demandes d'admission au séjour déposées par des ressortissants étrangers en situation irrégulière dans le cadre des dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile

circulaire. La seule limite au pouvoir d'appréciation est que le préfet ne peut l'exercer en contradiction avec des dispositions réglementaires ou législatives.

Dans plusieurs décisions, le CE a rappelé le régime juridique des lignes directrices et le droit de s'en prévaloir si celles-ci ont été publiées mais *« qu'en revanche, il en va autrement dans le cas où l'administration peut légalement accorder une mesure de faveur au bénéfice de laquelle l'intéressé ne peut faire valoir aucun droit ; que s'il est loisible, dans ce dernier cas, à l'autorité compétente de définir des orientations générales pour l'octroi de ce type de mesures, l'intéressé ne saurait se prévaloir de telles orientations à l'appui d'un recours formé devant le juge administratif »*, précisant ainsi que la circulaire Valls ne constitue que de simples « orientations générales » et non pas des « lignes directrices » dont les ressortissants étrangers pourraient se prévaloir au contentieux.⁸⁸

La circulaire recommande l'enregistrement systématique des demandes d'AES des ressortissants étrangers, même s'ils font l'objet d'un arrêté portant refus de séjour et OQTF. Elle précise toutefois qu'il ne s'agit pas d'un « droit général et absolu au réexamen » et pointe du doigt les « démarches manifestement abusives, considérées comme un détournement de procédure à caractère dilatoire, effectuées dans l'unique vue de faire échec à une mesure d'éloignement exécutoire. »

A ce titre, les agents de préfecture chargés de l'enregistrement doivent s'assurer que les dossiers sont complets lors de leur dépôt et que la domiciliation est vérifiée. Si tel est le cas, un récépissé de demande de titre de séjour d'une durée de six mois, renouvelable plusieurs fois pour trois mois, sera remis au ressortissant étranger.

Concernant les critères de l'AES, le CE a estimé que l'ancienneté de séjour en France peut constituer un motif exceptionnel d'admission au séjour⁸⁹ ainsi que l'existence de liens privés et familiaux (parents, conjoint, membres de famille résidents réguliers ou de nationalité française).

Concernant la prise en compte de la durée de séjour, la particularité du dispositif est qu'il va tenir compte de la présence irrégulière du ressortissant étranger en France. En effet, l'article L. 435-1 du CESEDA suppose l'existence d'une présence stable et prolongée en France. L'AES succède, en 2006, à un droit de séjour reconnu de plein droit au ressortissant étranger qui se prévalait d'une présence en France, même irrégulière, de plus de 10 ans.

⁸⁸ CE, Sect., 4 février 2015, n° 383267 ; CE, 4 mai 2015, n° 380470 ; CE, 9 mars 2016, n° 387857

⁸⁹ CE, 2^e et 7^e sous-sections réunies, 8 juin 2010, n° 334793 ; CE, 7^e sous-section jugeant seule, 14 novembre 2012, n° 353092

Le ressortissant étranger qui sollicite une AES devra justifier d'une certaine ancienneté de présence en France. Pour ce faire, la circulaire a établi une classification par degré de fiabilité des pièces produites par les demandeurs.

Ces pièces doivent constituer un faisceau d'indices qui permettra d'assurer la réalité de l'ancienneté de la résidence habituelle en France des intéressés :

- Les preuves certaines sont les documents émanants d'une administration publique (préfectures, établissements scolaires, avis d'imposition, services sociaux, etc.) ;
- Les preuves réelles sont les documents remis par une institution privée (bulletins de salaire, relevés bancaires, etc.) ;
- Les preuves limitées sont les documents personnels (attestations).

Deux preuves certaines par an justifieraient la présence en France mais de nombreuses preuves diverses de valeur moindre permettraient également d'attester d'une présence réelle. Toutefois, l'Administration et le JA se montreront toutefois très vigilants concernant les attestations :

- « [L]es pièces produites au dossier ne permettent pas d'établir la présence habituelle en France [...] depuis plus de dix ans à la date à laquelle la décision de refus de séjour contestée a été prise à l'encontre de l'intéressé [qui] ne produit, **pour les années 1995 et 1996, qu'une attestation, insuffisamment probante, selon laquelle un ressortissant tunisien l'aurait hébergé du mois d'avril 1994 au mois de novembre 1995, une facture, datée du 24 juin 1996, et un certificat de scolarité daté du 29 septembre 2001 pour l'année scolaire 1996-1997** »⁹⁰ ;
- « [L'intéressé] produit, à l'appui de ses allégations, notamment pour l'année 2004 des **relevés du Crédit industriel et commercial dont le contenu n'atteste pas nécessairement sa présence en France, pour l'année 2006 des accusés de réception de correspondances libellés à l'adresse d'un tiers, pour l'année 2007 un relevé de compte de livret A mentionnant des intérêts acquis en 2006, ainsi que divers courriers publicitaires ; que l'ensemble des documents produits est peu probant et insuffisant à établir sa présence habituelle et continue sur le territoire depuis plus de dix ans** »⁹¹ ;
- « [L'intéressé] ne rapporte pas la preuve, notamment pour les années 1999, 2000 et 2006 pour lesquelles des **pièces insuffisamment probantes sont produites, de ce qu'il**

⁹⁰ CE, Section, 28 juillet 2004, n° 261772

⁹¹ CAA de Paris, 9^e chambre, 20 mars 2012, n° 11PA01796

aurait résidé habituellement en France depuis l'année 1998 ; qu'en particulier, le passeport versé aux débats, qui ne couvre pas la totalité de période invoquée, ne le démontre pas alors même qu'il est dépourvu de " tampons d'entrée ou de sortie " du territoire français ; [...] [qu'il] ne démontre pas qu'il réside habituellement en France depuis 1998 comme il le soutient ; qu'il n'apporte pas d'éléments probants, en dehors des refus d'asile politique qui lui ont été opposés par l'office français de protection des réfugiés et apatride et la commission des recours des réfugiés, respectivement les 25 avril et 2 octobre 1990, de nature à établir les conditions et la durée de son premier séjour sur le territoire national »⁹² ;

- « [S]i [l'intéressé] fait valoir être en France depuis 1994 ou, à tous le moins, depuis 2001, les pièces qu'il produit à l'appui de ces allégations, notamment **quatre factures EDF** du 5 mars 2003, du 13 septembre 2006, du 13 septembre 2007, du 3 mars 2009, une ordonnance médicale du 11 août 2008, ses avis d'impôt sur le revenu des années **2004, 2005, 2006, 2007 et 2009**, ainsi que les **notifications d'admission à l'aide médicale d'Etat** en date du 10 avril 2003, du 12 mars 2004, du 18 décembre 2007, du 3 décembre 2008 et du 25 janvier 2010, ne sont susceptibles que d'établir une présence épisodique en France et ne suffisent pas à démontrer la réalité et de la stabilité de sa résidence dans ce pays depuis 1994, ni même depuis 2001 ; que, par ailleurs, les nombreuses attestations sur l'honneur qu'il verse également au dossier ne peuvent être regardées à elles seules comme des documents probants »⁹³ ;

Malgré ces jurisprudences, il est parfois arrivé que le JA s'en contente :

- « [I]l ressort des pièces du dossier et notamment de **nombreux témoignages précis, diversifiés et concordants** que M. X résidait habituellement en France depuis plus de **dix ans** »⁹⁴.

A l'inverse, il s'est parfois montré plus clément en acceptant notamment :

- « [D]es **photocopies de titres de transports, des reçus de loyers, d'enveloppes avec le cachet de la poste, de photos datées [...], une carte d'étudiant Alliance française pour 1995, une procuration pour 1998 et une lettre de la caisse primaire d'assurance**

⁹² CAA de Marseille, 7^e chambre, 10 juillet 2012, n° 10MA02757

⁹³ CAA de Marseille, 4^e chambre, 21 février 2012, n° 11MA03031

⁹⁴ CE, 5^e sous-section jugeant seule, 22 octobre 2004, n° 259066

maladie pour l'année 2000, sont suffisants pour attester de la résidence habituelle en France de [l'intéressé] »⁹⁵ ;

- « *[U]n relevé bancaire faisant apparaître le versement de salaires [...], la déclaration annuelle des salaires souscrite par [une] société d'intérim [...], de certificats de travail [...], de contrats de mission d'intérim [...], la production de nombreux documents médicaux, notamment des résultats d'analyses médicales et d'examen échographique »⁹⁶.*

Dans une logique de régularisation, le JA a également accepté des justificatifs de séjour obtenus par fraude :

- « *[S]'il n'est toutefois pas contesté que [l'intéressé] a fait usage d'un titre de séjour et d'une carte nationale d'identité contrefaits dans le but de pouvoir obtenir un emploi, cette circonstance [...] est, par elle-même, sans incidence sur la réalité de la présence de l'intéressé sur le territoire français »⁹⁷.*

La circulaire invite les préfets à faire appel à leur « *intime conviction* », expression qui questionne quant à l'égalité de traitement des dossiers sur l'ensemble du territoire.

Le CE a été amené à indiquer, dans deux décisions, qu'une absence de courte durée hors de France ne pouvait pas faire obstacle à une AES :

- « *Considérant qu'il ressort de façon suffisamment probante des pièces produites devant le Conseil d'Etat, qui concernent chacune des années 1987 à 2000 et qui sont constituées notamment de déclarations de revenus, de quittances d'électricité, de factures, de relevés de compte bancaire, que [l'intéressé] entré en France le 13 septembre 1987 [...], y réside habituellement depuis cette date **nonobstant la circonstance qu'il a effectué pour se marier un court séjour en Tunisie qui n'a pas interrompu la continuité de sa résidence en France** »⁹⁸ ;*
- « *Considérant qu'il ressort de façon suffisamment probante des pièces produites devant le Conseil d'Etat que [l'intéressé] résidait habituellement en France depuis plus de dix ans à la date de l'arrêté attaqué ; **que le court séjour qu'il a effectué en Tunisie durant***

⁹⁵ CAA de Paris, 6^e chambre, 29 janvier 2008, n° 07PA03107

⁹⁶ CAA de Paris, 2^e chambre, 22 septembre 2010, n° 09PA06673

⁹⁷ CAA de Douai, 3^e chambre, 27 novembre 2014, n° 14DA00780

⁹⁸ CE, 7^e sous-section jugeant seule, 14 janvier 2002, n° 224501

l'année 1997 pour voir sa mère qui était malade n'a pas interrompu la continuité de sa résidence en France »⁹⁹.

En principe, les intéressés doivent produire un document par année de présence en France. En pratique, le séjour doit être justifié par un document par semestre.

Les ressortissants étrangers devront passer devant une commission lorsque le préfet envisage de leur refuser la délivrance d'un titre de séjour et qu'ils justifient de plus de 10 ans de présence en France.

La commission départementale du titre de séjour devra en effet être consultée pour avis. Cette consultation est obligatoire même si le ressortissant étranger n'invoque que cet élément comme « motif exceptionnel ».

L'avis rendu par la commission est un avis simple : le préfet n'est pas tenu de le suivre. Toutefois, prononcer un refus de séjour et une OQTF sans avoir consulté cette commission (dans le cas d'une résidence avérée de plus dix ans) constitue un vice de procédure. Au contentieux, le JA annulera alors l'arrêté et invitera le préfet à reprendre une décision.

Il existe donc trois cas de figure concernant l'AES :

- Le ressortissant étranger peut bénéficier d'une régularisation car il justifie de « considérations humanitaires » ou de « motifs exceptionnels » : une CST lui sera délivrée ;
- Le ressortissant étranger ne peut pas bénéficier d'une régularisation car il ne justifie pas de « considérations humanitaires » ou de « motifs exceptionnels » et ne justifie pas d'une résidence habituelle en France de dix ans : le préfet lui opposera un arrêté portant refus de séjour, le cas échéant assortie d'une OQTF, sans saisir la commission ;
- Le ressortissant étranger ne peut pas bénéficier d'une régularisation car il ne justifie pas de « considérations humanitaires » ou de « motifs exceptionnels » mais justifie d'une résidence habituelle en France de dix ans : le préfet devra saisir la commission et, une fois l'avis rendu, le mentionner dans son arrêté s'il décide de lui opposer un refus de séjour et une OQTF.

⁹⁹ CE, 29 juillet 2002, n° 241279

Il convient de rappeler qu'au titre de l'article L. 110-1 du CESEDA, « *Le [...] code régit, sous réserve du droit de l'Union européenne et des conventions internationales, l'entrée, le séjour et l'éloignement des étrangers en France ainsi que l'exercice du droit d'asile* ».

En effet, lorsqu'un accord a été conclu entre la France et un pays tiers, les ressortissants étrangers du pays cosignataire sont soumis aux stipulations de l'accord et ne peuvent, à ce titre, se prévaloir que de ces stipulations.

Il faut toutefois distinguer les accords de portée exclusive des accords de portée supplétive :

- Dans les accords de portée exclusive, l'intégralité du droit au séjour est régie par l'accord ; les ressortissants étrangers du pays cosignataire ne peuvent donc se prévaloir d'aucune disposition du CESEDA. Il n'existe qu'un accord de portée exclusive : l'accord franco-Algérien¹⁰⁰ ;
- Dans les accords de portée supplétive, l'accord ne régit pas l'entièreté du droit au séjour, il ne traite que de certains points (études, immigration professionnelle par exemple). Les ressortissants étrangers du pays cosignataire peuvent donc ici se prévaloir des dispositions du CESEDA concernant les points non traités par l'accord. Il s'agit par exemple de l'accord franco-marocain¹⁰¹ ou de l'accord franco-tunisien¹⁰².

Concernant l'accord franco-algérien, le CE a été amené à indiquer que, dès lors que les conditions dans lesquelles les étrangers peuvent être admis à séjourner en France soit au titre d'une activité salariée, soit au titre de la vie familiale « *sont régies de manière exclusive par l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968, un ressortissant algérien ne peut utilement invoquer les dispositions de cet article à l'appui d'une demande d'admission au séjour sur le territoire national* »¹⁰³.

Il a par la suite ajouté que « *si l'accord franco-algérien ne prévoit pas, pour sa part, de semblables modalités d'admission exceptionnelle au séjour, il y a lieu d'observer que ses stipulations n'interdisent pas au préfet de délivrer un certificat de résidence à un ressortissant algérien qui ne remplit pas l'ensemble des conditions auxquelles est subordonnée sa délivrance de plein droit. Il appartient au préfet, dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire*

¹⁰⁰ Accord franco-algérien du 27 décembre 1968

¹⁰¹ Accord franco-marocain du 9 octobre 1987

¹⁰² Accord franco-tunisien du 27 octobre 1958

¹⁰³ CE, avis, 22 mars 2010, n° 333679

dont il dispose sur ce point, d'apprécier, compte tenu de l'ensemble des éléments de la situation personnelle de l'intéressé, l'opportunité d'une mesure de régularisation. »

Il est ici question d'un point particulier que la circulaire a rappelé : les ressortissants algériens ne peuvent pas prétendre au dispositif d'AES mais le préfet peut, à titre gracieux, décider de leur accorder. Difficile alors de savoir s'il faut régulariser, ou non, les ressortissants algériens qui solliciteraient une AES.

Le CE a également dû se prononcer sur d'autres accords bilatéraux :

- « [D]ès lors que l'article 3 de l'accord franco-marocain prévoit la délivrance de titres de séjour au titre d'une activité salariée, **un ressortissant marocain souhaitant obtenir un titre de séjour au titre d'une telle activité ne peut utilement invoquer les dispositions de l'article L. [435-1] à l'appui d'une demande d'admission au séjour sur le territoire national, s'agissant d'un point déjà traité par l'accord franco-marocain du 9 octobre 1987** »¹⁰⁴ ; même formulation concernant l'accord franco-tunisien¹⁰⁵ ;
- « [L]'article 14 de la convention du 21 décembre 1992 relative à la circulation et au séjour des personnes entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Bénin stipule que : « **Les dispositions du présent accord ne font pas obstacle à l'application de la législation respective des deux Etats sur l'entrée et le séjour des étrangers sur tous les points non traités par la convention** ». [...] **Les ressortissants béninois peuvent dès lors utilement invoquer les dispositions de l'article L. [435-1] du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile à l'appui d'une demande d'admission exceptionnelle au séjour pour l'exercice d'une activité salariée en France.** »¹⁰⁶

Il convient toutefois de rappeler que l'existence de ces différents accords et conventions n'épuisent pas le pouvoir d'appréciation du préfet qui, dans tous les cas, peut envisager une régularisation au titre de l'AES.

Si l'application de la circulaire aux ressortissants étrangers d'un Etat cosignataire d'un accord n'est pas claire, les chiffres parlent d'eux-mêmes : les premiers ressortissants étrangers qui se voient délivrer un titre de séjour sur le fondement de l'AES sont les ressortissants algériens

¹⁰⁴ CE, 2^e et 7^e sous-sections réunies, 31 janvier 2014, n° 367306

¹⁰⁵ CE, 2^e et 7^e sous-sections réunies, 02 mars 2012, n° 355208

¹⁰⁶ CE, avis, 5 juillet 2013, n° 367908

avec 3 895 titres délivrés au niveau national en 2021, 3 737 en 2020, 3 569 en 2019, 3 288 en 2018 et 2 930 en 2017.

Se trouvent en deuxième place les ressortissants marocains (2 497 titres délivrés en 2021 sur le fondement de l'AES), en troisième place les ressortissants maliens (1 684 titres délivrés en 2021) et en quatrième place les ressortissants tunisiens (1 638 titres délivrés en 2021).

Il est donc possible de prétendre à une AES sur deux fondements :

- Au titre de la « VPF » : cela concernerait notamment des ressortissants étrangers qui ne pourraient prétendre à un titre VPF classique, à savoir des personnes se trouvant en situation de célibat, dont le séjour est irrégulier, dont les liens familiaux existent dans le pays d'origine, etc. ;
- Au titre d'une activité professionnelle.

La circulaire a prévu la régularisation, au titre de l'AES, de ressortissants étrangers se trouvant dans des situations très précises.

§ 2 - Les situations précises justifiant une admission exceptionnelle au séjour

La circulaire « Valls » a prévu plusieurs critères de régularisation, que l'AES a été sollicitée au titre de la « VPF » (A) au qu'elle l'a été au titre du travail (B).

A - Les motifs d'admission exceptionnelle au séjour tirés de la « vie privée et familiale »

Concernant les motifs tirés de la VPF, la circulaire prévoit, dans un premier temps, l'admission au séjour des parents d'enfants scolarisés. Il conviendra, pour délivrer le titre de séjour, de s'assurer que le ressortissant étranger remplit bien deux conditions :

- La vie familiale est caractérisée par une installation durable du demandeur sur le territoire national, soit d'une durée d'au moins cinq ans ;
- Il est parent d'au moins un enfant scolarisé en France à la date de dépôt de la demande et depuis au moins trois ans. L'inscription d'un enfant en école maternelle est considérée comme une « scolarisation » au sens de la circulaire.

Dans le cas où le demandeur serait séparé de l'autre parent du ou des enfants (peu importe qu'ils étaient conjoints, partenaires ou concubins), il lui appartient de démontrer qu'il contribue effectivement à l'entretien et à l'éducation de l'enfant. En cas de vie commune, la contribution effective à l'entretien et l'éducation de l'enfant est présumée.

La vie privée et familiale s'apprécie au regard des dispositions de l'article L. 423-23 du CESEDA¹⁰⁷ qui prévoit que les liens personnels et familiaux « *sont appréciés notamment au regard de leur intensité, de leur ancienneté et de leur stabilité, des conditions d'existence de l'étranger, de son insertion dans la société française ainsi que de la nature de ses liens avec sa famille restée dans son pays d'origine* ».

L'insertion dans la société française du demandeur s'évalue notamment par la maîtrise orale au moins élémentaire de la langue française. Cette maîtrise s'appréciera au regard de la capacité du ressortissant étranger à s'exprimer, notamment lors du dépôt de sa demande.

En principe, l'AES au titre de la « VPF » suppose que l'un des membres du couple soit en situation régulière. Toutefois, la régularisation reste possible bien que les deux parents se trouvent en situation irrégulière, dès lors que le ou l'un de leurs enfants est scolarisé depuis plus de trois ans.

La circulaire prévoit également la régularisation du ressortissant étranger dont le conjoint est en situation régulière. Cette possibilité déroge à la procédure de regroupement familial en ce sens que cette dernière suppose que le ressortissant étranger en situation régulière est rejoint par son conjoint qui se trouve, lui, dans un pays tiers. Ici, le conjoint « qui rejoint » se trouve déjà sur le territoire national et est en situation irrégulière.

Pour y prétendre, le demandeur doit justifier d'une VPF suffisamment stable, ancienne et intense au point qu'un refus serait de nature à porter une atteinte disproportionnée à son droit au respect de la VPF. Dans une décision du 7 février 2003, le CE a justement estimé que « *le préfet de l'Oise a[vait] porté une atteinte disproportionnée [au] droit au respect de [l]a vie privée et familiale* »¹⁰⁸ du concerné ; jurisprudence appliquée plus tard par la CAA de Bordeaux.¹⁰⁹

A l'instar des parents d'enfants scolarisés, l'appréciation des « considérations humanitaires » ou des « motifs exceptionnels » doit porter sur les conditions d'existence, l'insertion du demandeur dans la société ainsi que sa maîtrise de la langue française.

Il conviendra également d'admettre au séjour le ressortissant étranger mineur devenu majeur. Il s'agit ici de prendre en compte la situation des mineurs entrés en France après leurs treize

¹⁰⁷ Il s'agit du titre de séjour « vie privée et familiale » dit « classique », au titre des « liens personnels et familiaux ».

¹⁰⁸ CE, 5^e sous-section, 7 février 2003, n° 238712

¹⁰⁹ CAA de Lyon, 3^e chambre, 13 juillet 2012, n° 11LY02957

ans. La circulaire prévoit, dans ce cas-là, que le ressortissant étranger mineur devenu majeur doit répondre à deux conditions :

- Il justifie d'au moins deux ans de présence en France à la date de son dix-huitième anniversaire ;
- Il justifie d'un parcours scolaire assidu et sérieux.

Ce critère était déjà et souvent reconnu par la jurisprudence. En effet, dans une décision du 29 décembre 2004, le CE avait relevé que l'intéressé « *est scolarisé en classe de première économique et sociale, obtient des résultats scolaires satisfaisants et est bien intégré en France* »¹¹⁰, annulant ainsi l'arrêté pris à son encontre par le préfet du Gard, l'obligeant à quitter le territoire français.

La circulaire invite à porter une attention particulière aux dossiers des ressortissants étrangers entrés en France mineur pour rejoindre leur famille proche dans le cadre de la procédure du regroupement familial mais dont le droit au séjour, passé la majorité, ne peut être attribué sur aucun fondement.

Pour ce faire, l'appréciation devra porter sur la stabilité et l'intensité des liens développés par le jeune majeur sur le sol français, tenir compte du fait que l'essentiel de ses liens privés et familiaux se trouvent en France et non dans son pays d'origine et qu'il est à la charge effective de sa famille en France.

Les éléments d'appréciation jouant en sa faveur seraient alors :

- La régularité du séjour d'au moins l'un de ses parents ;
- La présence de sa famille proche en France ;
- Le fait qu'il soit à la charge de sa famille ;
- Son engagement assidu et sérieux dans un parcours scolaire.

La circulaire précise que, si ces critères sont réunis, le ressortissant étranger mineur devenu majeur peut prétendre à une CST portant la mention « VPF », même s'il est entré en France après ses seize ans.

Il est également possible de délivrer une APS au ressortissant étranger afin de lui permettre de terminer son cursus scolaire. A ce titre, la circulaire prévoit la délivrance d'une CST portant la

¹¹⁰ CE, Section, 29 décembre 2004, n° 264286

mention « étudiant » au ressortissant étranger mineur devenu majeur qui ne saurait justifier d'attaches privées et familiales en France mais qui, scolarisé depuis au moins l'âge de seize ans, poursuit des études supérieures de manière assidue et sérieuse.

La circulaire rappelle enfin, concernant les mineurs devenus majeurs, que le CESEDA prévoit la délivrance d'une CST portant la mention « salarié » ou « travailleur temporaire » aux mineurs pris en charge par l'ASE entre l'âge de 16 et de 18 ans.

L'article L. 435-3 du CESEDA prévoit en effet que : *« A titre exceptionnel, l'étranger qui a été confié à l'aide sociale à l'enfance ou du tiers digne de confiance entre l'âge de seize ans et l'âge de dix-huit ans et qui justifie suivre depuis au moins six mois une formation destinée à lui apporter une qualification professionnelle peut, dans l'année qui suit son dix-huitième anniversaire, se voir délivrer une carte de séjour temporaire portant la mention " salarié " ou " travailleur temporaire ", sous réserve du caractère réel et sérieux du suivi de cette formation, de la nature de ses liens avec sa famille restée dans le pays d'origine et de l'avis de la structure d'accueil ou du tiers digne de confiance sur l'insertion de cet étranger dans la société française. »*

La circulaire invite à faire un « *usage bienveillant* » des dispositions de l'article L. 435-3 du CESEDA dès lors que l'intéressé remplit les conditions et que la qualité de son parcours de formation laisse entendre une insertion certaine et durable dans la société. La circulaire envisage également la délivrance d'une CST portant la mention « étudiant » si l'intéressé poursuit des études secondaires ou universitaires, de nouveau, avec assiduité et sérieux.

L'article L. 435-3 du CESEDA s'oppose directement à l'article L. 423-22 du CESEDA qui, lui, prévoit que : *« Dans l'année qui suit son dix-huitième anniversaire ou s'il entre dans les prévisions de l'article L. 421-35, l'étranger qui a été confié au service de l'aide sociale à l'enfance ou à un tiers digne de confiance au plus tard le jour de ses seize ans se voit délivrer une carte de séjour temporaire portant la mention " vie privée et familiale " d'une durée d'un an, sans que soit opposable la condition prévue à l'article L. 412-1.*

Cette carte est délivrée sous réserve du caractère réel et sérieux du suivi de la formation qui lui a été prescrite, de la nature des liens de l'étranger avec sa famille restée dans son pays d'origine et de l'avis de la structure d'accueil ou du tiers digne de confiance sur son insertion dans la société française. »

Le régime est donc complètement différent selon que le ressortissant étranger mineur a été pris en charge par l'aide sociale à l'enfant avant ou après ses seize ans :

- Avant ses seize ans, l'article 423-22 du CESEDA s'applique et le préfet se trouve dans un cas de compétence liée : si les conditions sont remplies, il est tenu de délivrer le titre de séjour à l'intéressé ;
- Après ses seize ans, l'article 435-3 du CESEDA (cas d'AES) s'applique et le préfet se trouve alors dans un cas de compétence discrétionnaire : si les conditions sont remplies, il ne « doit » pas mais « peut » délivrer le titre de séjour à l'intéressé.

La date qu'il convient de prendre en compte pour déterminer si l'intéressé avait déjà atteint l'âge de seize ans est la date de l'ordonnance de placement à l'ASE prise par le juge des enfants.

Les conditions de délivrance d'un titre de séjour aux ressortissants étrangers mineurs placés à l'ASE sont les mêmes, qu'il a été pris en charge avant ou après ses seize ans, et sont au nombre de trois :

- Le caractère réel et sérieux des études entreprises : cela s'évalue, en pratique, par les évaluations, les résultats et les appréciations de ses professeurs qui doivent révéler une motivation, une assiduité et une volonté de s'intégrer ;
- Un avis favorable de la structure d'accueil concernant l'évolution et l'insertion du ressortissant étranger mineur dans la société française ;
- La nature des liens conservés avec la famille restée au pays d'origine.

Sur ce dernier point, la circulaire a indiqué aux préfets de ne pas opposer systématiquement le critère tiré de la permanence des liens avec le pays d'origine, si ces liens sont « tenus ou profondément dégradés ». Cette indication vaut pour les deux situations : que le ressortissant étranger mineur a été confié à l'ASE avant ou après ses seize ans.

La jurisprudence a été amenée à préciser que ces critères devaient être appréciés au regard de l'ensemble de la situation personnelle du ressortissant étranger. Dans plusieurs arrêts, le JA a estimé que la décision du préfet était entachée d'une EMA, se bornant à rappeler les « circonstances particulières de l'espèce » :

- « *[A]u regard des circonstances particulières de l'espèce, l'arrêté contesté [...] du préfet de la Sarthe, obligeant le requérant à interrompre ses études en cours d'année et lui faisant perdre une chance sérieuse d'obtenir un diplôme à finalité professionnelle en cours de préparation, est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation* »¹¹¹.

¹¹¹ CAA de Nantes, 4^e chambre, 25 janvier 2013, n° 12NT01753

- « **[D]ans ces circonstances particulières, et quand bien même l'intéressé ne serait pas dépourvu d'attaches familiales dans son pays d'origine, le refus de séjour qui lui a été opposé est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation de ses conséquences sur sa situation personnelle** »¹¹² ;
- « **[D]ans les circonstances de l'espèce, et alors même que l'intéressé ne satisfaisait pas à l'une des conditions requises [...], le préfet doit être regardé comme ayant apprécié de façon manifestement erronée la situation de [de l'intéressé] en refusant de lui délivrer un titre de séjour** »¹¹³ ;

La circulaire prévoit d'autres situations dans laquelle une admission au séjour répondrait à des « considérations humanitaires » ou des « motifs humanitaires ». Il s'agira notamment du cas des ressortissants étrangers qui disposent d'un talent exceptionnel ou qui ont rendu des services à la collectivité (par exemple dans les domaines culturel, sportif, associatif, civique ou économique) ou encore de « personnes qui justifieraient de circonstances humanitaires particulières »... Il convient de se questionner quant à la pertinence d'une telle indication qui ne fait que renvoyer aux dispositions de l'article L. 435-1 du CESEDA.

La circulaire invite finalement les préfets à porter la plus grande attention :

- Aux victimes de la traite des êtres humains et notamment au respect du délai de réflexion de 30 jours¹¹⁴ prévus par l'article R. 425-2 du CESEDA ;
- Aux victimes de violences conjugales, qu'elles bénéficient, ou non, d'une ordonnance de protection.

En 2021, 19 072 ressortissants étrangers ont exceptionnellement été admis au séjour au niveau national pour des motifs familiaux. Une augmentation de 6 % a été constatée par rapport à l'année précédente (17 986 en 2020). Sur la période 2017 - 2021, le pic a été atteint en 2018 avec 20 419 titres délivrés sur ce fondement.

903 titres « étudiant » ont exceptionnellement été délivrés en 2021. Une hausse de 25,4 % a été constatée par rapport à 2020 (720). Sur la période 2017 - 2021, le pic a été atteint en 2021.

¹¹² CAA de Nantes, 4^e chambre, 21 février 2014, n° 13NT01913

¹¹³ CAA de Bordeaux, 3^e chambre, 1 avril 2014, n° 13BX01890

¹¹⁴ Cf. p. 19 concernant le délai de réflexion.

53 % des demandes d'AES sont sollicitées sur le fondement de la VPF, 14 % sont des conjoints d'étranger en situation régulière ou des parents d'enfant scolarisé et 3 % sont des mineurs devenus étudiants.

La circulaire « Valls » a également prévu des critères de régularisation concernant l'AES sollicitée au titre du travail.

B - Les motifs d'admission exceptionnelle au séjour tirés du travail

Concernant les motifs tirés du travail, le CE, saisi pour avis¹¹⁵, a été amené à préciser ce qui pouvait être considéré comme des « considérations humanitaires » ou des « motifs exceptionnels » :

- « *[L]a qualification, l'expérience et les diplômes de l'étranger ainsi que les caractéristiques de l'emploi auquel il postule, dans un métier et une zone géographique caractérisés par des difficultés de recrutement* » ;
- « *[T]out élément de sa situation personnelle dont l'étranger ferait état à l'appui de sa demande, tel que, par exemple, l'ancienneté de son séjour en France* ».

Il précisera, dans ce même avis, qu'un demandeur « *qui justifierait d'une promesse d'embauche ou d'un contrat [...] ne saurait être regardé, par principe, comme attestant, par là même, des motifs exceptionnels exigés par la loi.* »

Ainsi, la production d'une promesse d'embauche ou d'un contrat de travail n'est ni une condition suffisante, ni une condition nécessaire à la régularisation ; il s'agit d'un motif parmi tant d'autres qu'il faudra prendre en compte dans l'ensemble.

La circulaire, ayant pour objectif d'harmoniser le traitement des demandes d'AES sollicitées au titre du travail sur l'ensemble du territoire en indiquant les éléments susceptibles d'aboutir à une décision favorable, a dégagé un cadre général :

- Le ressortissant étranger justifie de cinq ans de présence en France, d'un contrat de travail ou d'une promesse d'embauche supérieur(e) ou égal(e) à 6 mois et 8 mois d'activité sur les 24 derniers mois ou 30 mois d'activité sur les cinq dernières années ;
- Le ressortissant étranger justifie de trois ans de présence en France, d'un contrat de travail ou d'une promesse d'embauche supérieur(e) ou égal(e) à 6 mois et 24 mois d'activité dont 8 sur les 12 derniers mois.

¹¹⁵ CE, avis, 8 juin 2010, n° 334793

Dans ces deux cas, une CST pourra être délivrée. Elle portera la mention « travailleur temporaire » pour les contrats à durée déterminée inférieurs à 12 mois et la mention « salarié » pour les contrats à durée déterminée supérieurs à 12 mois ou les contrats à durée indéterminée.

La circulaire précise que les ressortissants étrangers qui demandent l'AES au titre du travail sont tenus de démontrer la réalité et la durée de leur activité professionnelle antérieure. Pour ce faire, les bulletins de salaire constituent une preuve certaine d'activité salariée. Une attestation de l'employeur et des virements bancaires sont également des éléments à prendre en compte pour l'examen des dossiers.

Il appartient au préfet, lors de l'examen de la demande, de s'assurer que le contrat de travail ou la promesse d'embauche dont se prévaut le ressortissant étranger est en adéquation avec sa qualification et son expérience professionnelle passée.

Le JA a justement rejeté la requête d'un ressortissant étranger, estimant qu'il « ***n'établit pas que l'emploi de chef d'équipe, mentionné sur la promesse d'embauche dont il se prévaut, correspondrait au métier de chef de chantier [...] en se bornant à produire un certificat de travail qui mentionne seulement qu'il a exercé en Turquie une activité de maître en chef ; que, dans ces conditions, et alors que le requérant ne fait pas état d'éléments relatifs à sa situation personnelle de nature à justifier une admission exceptionnelle au séjour, il ne ressort pas des pièces du dossier que le préfet des Hauts-de-Seine aurait, en refusant de lui délivrer un titre de séjour, commis une erreur manifeste d'appréciation.*** »¹¹⁶

Dans un autre arrêt, le JA a indiqué que « ***les conditions d'emploi et de rémunération offertes à l'étranger [...] doivent être comparables à celles des salariés occupant un emploi de même nature dans l'entreprise, ou à défaut dans la même branche professionnelle*** »¹¹⁷. A ce titre, les ressortissants étrangers doivent bénéficier de la même rémunération que celle dont bénéficierait un ressortissant français.

La circulaire a également prévu quatre cas particuliers d'AES aux motifs du travail :

- Le ressortissant étranger qui justifie d'une présence significative en France (sept ans par exemple), il ne se prévaut pas d'un contrat de travail ou d'une promesse d'embauche mais de 12 mois d'activité sur les 36 derniers mois : un récépissé de CST « salarié », renouvelable une fois, pourra lui être délivré le temps qu'il trouve du travail ;

¹¹⁶ CAA de Versailles, 1^{re} chambre, 29 décembre 2011, n° 11VE00252

¹¹⁷ CAA de Versailles, 4^e chambre, 27 mars 2012, n° 10VE01951

- Le ressortissant étranger qui justifie d'une présence de cinq ans en France, il se prévaut d'un contrat de travail ou d'une promesse d'embauche et 12 mois d'activité d'économie solidaire : une CST portant la mention « salarié » ou « travailleur temporaire » pourra lui être délivrée ;
- Le ressortissant étranger qui justifie d'une présence de cinq ans en France, il se prévaut d'une activité professionnelle d'au moins 910 heures sur les 24 derniers mois dont la rémunération est, au total, au moins égal à 12 SMIC et d'un contrat à durée indéterminée, d'un contrat à durée déterminée d'au moins 12 mois ou d'un engagement de 8 mois auprès d'une entreprise de travail temporaire : une CST portant la mention « salarié » pourra lui être délivrée ;
- Le ressortissant étranger qui justifie d'une présence de cinq ans en France, il cumule des contrats de travail de faible durée et 8 mois d'activité sur les 24 derniers mois ou 30 mois d'activité sur les cinq dernières années.

La circulaire exige une connaissance de la langue française par les intéressés qui sollicitent une AES au titre du travail.

Le CE a été amené à indiquer, concernant l'ordre d'examen des motifs invoqués dans le cadre d'une AES, qu'il « *appartient à l'autorité administrative de vérifier, dans un premier temps, si l'admission exceptionnelle au séjour par la délivrance d'une carte portant la mention « vie privée et familiale » répond à des considérations humanitaires ou se justifie au regard de motifs exceptionnels et, à défaut, dans un second temps, s'il est fait état de motifs exceptionnels de nature à permettre la délivrance, dans ce cadre, d'une carte de séjour temporaire portant la mention « salarié » ou « travailleur temporaire »* »¹¹⁸.

Il en découle que l'examen de la demande d'AES se fait dans un ordre précis : le préfet est, en effet, tenu d'examiner la demande au titre de la VPF avant de procéder à un examen au titre du travail.

Ce n'est que s'il n'est pas possible de régulariser le ressortissant étranger au titre de la « VPF » que le préfet envisagera une régularisation au titre du travail. Dans tous les cas, il devra faire apparaître, dans sa décision de refus, l'absence de « considérations humanitaires » ou de « motifs exceptionnels » liés à sa VPF, qu'il l'admette au séjour au titre du travail ou qu'il le refuse sur les deux fondements.

¹¹⁸ CE, avis, 8 juin 2010, n° 334793

La demande présentée par un ressortissant étranger pour une AES au titre du travail nécessite, comme la délivrance d'une CST « salarié » ou « travailleur temporaire » classique, une autorisation de travail délivrée par le SMOE.

Depuis le 6 avril 2021, et pour donner suite à l'instruction du Premier ministre de juin 2019¹¹⁹, le SMOE a été transféré des DIRECCTE aux préfectures. Désormais, la demande d'autorisation de travail s'effectue en ligne, directement par l'employeur (en cas d'un changement de statut) ou par la préfecture dans le cas d'une AES au motif du travail¹²⁰. Auparavant, la préfecture saisissait la DIRECCTE dans ces deux cas.

En 2021, 8 706 ressortissants étrangers ont exceptionnellement été admis au séjour au niveau national pour des motifs économiques. Une augmentation de 24,8 % a été constatée par rapport à l'année précédente (6 975 en 2020). Sur la période 2017 - 2021, le pic a été atteint en 2018 avec 7 566 titres délivrés sur ce fondement.

En 2021, 31 % des demandes d'AES étaient sollicitées au titre du travail (29 % « salarié » et 2 % « travailleur temporaire » ou « saisonnier »).

¹¹⁹ Circulaire du 12 juin 2019 relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État

¹²⁰ La première admission au séjour au titre du travail nécessite la détention d'un visa long séjour « travailleur temporaire » ou « salarié » qui suppose que l'ambassade possède déjà l'autorisation de travail du SMOE.

Conclusion

Cette année d'apprentissage au sein du Bureau de l'Immigration et de l'Intégration s'est révélée très enrichissante, tant sur le plan professionnel que personnel.

Alors que je ne connaissais que de manière théorique le rôle et les missions des préfectures, j'ai pu me familiariser avec leur fonctionnement, leur organisation et leur système hiérarchique.

Occuper un poste d'instructeur à la Section Séjour m'a permis de m'imprégner du droit des étrangers, une branche de droit qui ne m'a pas été enseignée durant mon cursus universitaire et à laquelle je ne m'étais pas intéressé. Il s'agit aujourd'hui d'un droit pour lequel je porte un grand intérêt et j'espère pouvoir y consacrer une partie de ma vie professionnelle.

L'instruction est un exercice qui m'a particulièrement plu car il exige une étude approfondie des documents composants les dossiers et une qualification juridique des faits. La phase de rédaction m'a, quant à elle, permis de développer de fortes qualités rédactionnelles et une véritable rigueur administrative.

J'ai en effet été amené à rédiger différents courriers : des demandes (compléments, enquêtes, expertises), des accords (délivrance, changement de statut), des refus (refus de séjour simple, refus de recours gracieux, refus de protection) et des OQTF.

Les décisions étant susceptibles de faire l'objet d'un recours contentieux, j'ai dû faire preuve de vigilance quant à leur motivation et plus particulièrement concernant les décisions défavorables (refus et OQTF) car il s'agit des décisions les plus contestées. La rédaction des OQTF est un exercice intéressant car la structure est similaire à celle des décisions de justice (visas, motifs, dispositifs).

Il a parfois été difficile de prendre des décisions car j'ai été amené à refuser le droit au séjour à des ressortissants étrangers que j'aurais personnellement voulu régulariser (et inversement). Le contrôle de la hiérarchie constitue donc une garantie, tant pour les droits des ressortissants étrangers que pour le respect des règles juridiques par les instructeurs.

Durant cette année d'apprentissage, j'ai pu étudier diverses situations et constater que les dossiers sont tous différents, même lorsque la demande est la même. Alors même que j'ai traité de nombreux dossiers, j'ai le sentiment de me souvenir de chacune de leur particularité. Si je n'ai pas été directement en contact avec les ressortissants étrangers venus déposer une première demande de titre ou un changement de statut, j'ai toujours gardé à l'esprit qu'il y avait des vies derrière les dossiers dont j'avais la charge.

J'ai toutefois eu la chance de pouvoir recevoir, seul, les ressortissants ukrainiens au guichet afin de renouveler leur APS. Ces rendez-vous m'ont permis de réaliser que j'aimais être en contact avec le public ; le service rendu aux usagers est un des éléments qui a le plus donné de sens à mon travail. De plus, je n'ai pas été confronté à des usagers violents comme cela a pu parfois arriver aux autres instructeurs lors des dépôts de demande ou du renouvellement.

J'ai pris beaucoup de plaisir à recevoir les usagers et pouvoir échanger avec eux même si j'ai pu faire face à quelques difficultés, notamment la barrière de la langue (russe et ukrainien). J'ai su garder mon calme face à des situations inattendues et notamment lorsque les usagers me posaient des questions dont j'ignorais les réponses.

La cohésion au sein du Bureau de l'Immigration et de l'Intégration m'a permis d'échanger très naturellement avec les autres instructeurs et leur demander de l'aide chaque fois que je rencontrais un problème auquel je ne savais pas remédier. Le travail d'équipe a été quotidien et au cœur de mon apprentissage car j'ai très souvent été amené à recueillir l'avis d'autres instructeurs sur des dossiers dont j'avais la charge, ne sachant pas toujours dans quel sens orienter ma décision.

Pour conclure, cet apprentissage m'a permis de consolider ma motivation, de développer ma faculté d'adaptation, mon sens de l'observation et de l'organisation et a surtout conforté mon ambition d'intégrer l'Administration.

Références bibliographiques

Ouvrages

GISTI, *Le guide des étrangers face à l'administration*, La Découverte, 2022.

LESCHI Didier, *Ce grand dérangement l'immigration en face*, Tracts Gallimard, 2020.

TCHEN Vincent, *Droit des étrangers 2^e édition*, LexisNexis, 2022.

MINISTERE DE L'INTERIEUR, *Guide de réglementation du séjour et du travail des étrangers en France*, 2016.

MINISTERE DE L'INTERIEUR ET DES OUTRE-MER, *Les chiffres clés de l'immigration*, 2021.

Sites Internet

<https://www.legifrance.gouv.fr/>

<https://www.interieur.gouv.fr/>

<https://www.haute-vienne.gouv.fr/>

<https://www.service-public.fr/>

<https://www.dalloz.fr/dalloz>

<https://www.gisti.org/spip.php?page=sommaire>

Articles

CARLIER Jean-Yves, *La "directive retour" et le respect des droits fondamentaux*, Presses universitaires de Strasbourg, 2008.

TURPIN Dominique, *La loi du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France Mieux accueillir les uns / mieux éloigner les autres*, Revue critique de droit international privé, 2016.

Textes

CESEDA

Circulaire INTK1229185C du 28 novembre 2012 relative aux conditions d'examen des demandes d'admission au séjour déposées par des ressortissants étrangers en situation irrégulière dans le cadre des dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile

Annexes

Annexe 1. Formulaire de demande de titre de séjour	63
Annexe 2. Refus d'enregistrement de la demande	67
Annexe 3. Avis du collège des médecins de l'OFII	68

Annexe 1. Formulaire de demande de titre de séjour



**PRÉFÈTE
DE LA HAUTE-VIENNE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Direction de la Citoyenneté
Bureau de l'Immigration et de l'Intégration

DEMANDE DE TITRE DE SEJOUR

CADRE RESERVE A L'ADMINISTRATION

Numéro ETR : _____ Instructeur : _____ Dossier complet reçu le : _____

Référence du titre sollicité : _____

Informations complémentaires : _____

ETAT CIVIL

NOM : _____

NOM D'EPOUSE : _____

PRENOM(S) : _____

SEXE : féminin masculin

NE(E) LE : ____ / ____ / _____

A _____ PAYS : _____

NATIONALITE : _____

ADRESSE : _____

Numéro de téléphone : ____ / ____ / ____ / ____ / ____

Adresse mail : _____

SITUATION FAMILIALE

CELIBATAIRE [] CONCUBINAGE [] PACS [] MARIE(E) []
 DIVORCE(E) [] VEUF/VEUVE []

Nom du ou de la conjoint(e) : _____

Nationalité du ou de la conjoint(e) _____

Votre conjoint(e) réside en France : OUI NON

Date du mariage, du PACS ou du divorce : ____/____/____

ENFANT(S)

NOMBRE D'ENFANTS : _____ AYANT MOINS DE 16 ANS : _____

NOM et Prénom de l'enfant	Date et lieu de naissance	Nationalité	Identité et nationalité du second parent	Pays et lieu de résidence de l'enfant

AUTRES MEMBRES DE FAMILLE (préciser le lien) :

EN FRANCE		A L'ETRANGER	

Vos enfants bénéficient-ils d'une protection internationale (asile, protection subsidiaire, apatride) en France ou dans un autre état de l'Union Européenne (rayez la mention inutile) : Oui Non

Vos enfants sont-ils scolarisés en France ? (rayez la mention inutile) Oui Non
 Si oui, depuis quelle date : _____

SITUATION PROFESSIONNELLE

TRAVAILLEZ-VOUS : OUI — NON

NOM DE L'ENTREPRISE : _____

ADRESSE DE L'ENTREPRISE : _____

DATE DU DEBUT DE L'EMPLOI : ____/____/____

PRECEDENTS EMPLOIS EN FRANCE :

PERIODE D'EMPLOI	EMPLOYEUR ET LIEU D'EMPLOI	POSTE OCCUPE

Je sous-signé _____ certifie sur l'honneur l'exactitude des informations figurant dans le présent dossier de demande de titre de séjour. J'ai connaissance que la loi punit quiconque se rend coupable de fausses déclarations

Date :
signature du demandeur (obligatoires) :

Annexe 2. Refus d'enregistrement de la demande



Direction de la citoyenneté
Bureau de l'immigration et de l'intégration
Section séjour

LA PRÉFÈTE

LIMOGES, le

Madame, Monsieur,

Le _____, vous vous êtes présenté(e) à la préfecture afin de déposer un dossier de demande de titre de séjour.

Après vérification, il s'avère que le dossier que vous présentez à l'appui de cette demande n'est pas complet au regard des pièces exigées par les textes en vigueur.

En effet, vous n'avez pas été en mesure de présenter des éléments indispensables au traitement de votre demande dont le détail figure en annexe notamment un **document justifiant de votre identité et de votre nationalité en cours de validité (carte d'identité, carte consulaire, passeport, attestation de demande de renouvellement de passeport)** conformément aux articles R.431-10 et R.431-11 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).

Votre dossier étant incomplet, je ne peux instruire votre demande en l'état actuel et l'enregistrer. Par conséquent, celui-ci vous est restitué.

Il vous appartient de reprendre un rendez-vous sur le site de la préfecture (www.haute-vienne.gouv.fr) lorsque vous disposerez de l'ensemble des pièces requises.

Je vous rappelle que le refus d'enregistrement d'une demande de titre de séjour ne constitue pas une décision faisant grief susceptible d'être déférée au juge administratif et ne fait pas courir de délai de rejet implicite de votre demande.

Je vous prie d'agréer, Madame, Monsieur, l'expression de ma considération distinguée.

Remis en main propre à l'intéressé(e) le
Signature de l'intéressé(e) :

La Préfète,
Pour la Préfète de la Haute-Vienne,
Le Chef de Bureau délégué,

Damien LÉVÊQUE

Madame
Monsieur
Agdref :

tél : 05 55 44 18 00 - fax : 05 55 44 17 54
<http://www.haute-vienne.gouv.fr> m@l : courrier@haute-vienne.gouv.fr
1, rue de la Préfecture - BP 87031 - 87031 LIMOGES CEDEX 1

Annexe 3. Avis du collège des médecins de l'OFII



ANNEXE C

Référence du dossier n° AGDREF :
Nom du Requérant : Madame
Nationalité du Requérant : IVOIRIENNE
Direction territoriale : LIMOGES
Médecin rapporteur :

AVIS DU COLLEGE DES MEDECINS DE L'OFII en date du

Relatif à l'état de santé d'un étranger malade (Art. L. 425-9, R. 425-11 à R. 425-13 DU CESEDA ; arrêté du 27 décembre 2016 relatif aux conditions d'établissement et de transmission des certificats médicaux, rapports médicaux et avis mentionnés aux articles R. 425-11 à R. 425-13, R. 611-1 et R. 611-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile)

En l'état des pièces du dossier et des éléments de procédure suivants :

Au stade de l'élaboration du rapport :

- | | |
|--|---|
| <input checked="" type="checkbox"/> Convocation pour examen | Réalisée <input checked="" type="checkbox"/> Oui <input type="checkbox"/> Non |
| <input checked="" type="checkbox"/> Examens complémentaires demandés | Réalisés <input checked="" type="checkbox"/> Oui <input type="checkbox"/> Non |
| <input checked="" type="checkbox"/> Justification de l'identité | Réalisée <input checked="" type="checkbox"/> Oui <input type="checkbox"/> Non |

Au stade de l'élaboration de l'avis :

- | | |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> Convocation pour examen | Réalisée <input type="checkbox"/> Oui <input type="checkbox"/> Non |
| <input type="checkbox"/> Examens complémentaires demandés | Réalisés <input type="checkbox"/> Oui <input type="checkbox"/> Non |
| <input type="checkbox"/> Justification de l'identité | Réalisée <input type="checkbox"/> Oui <input type="checkbox"/> Non |

Après en avoir délibéré, le collège des médecins de l'OFII émet l'avis suivant:

1. L'état de santé du demandeur :

- Nécessite une prise en charge médicale
 Ne nécessite pas de prise en charge médicale

2. Le défaut de prise en charge médicale :

- Peut entraîner des conséquences d'une exceptionnelle gravité
 Ne devrait pas entraîner de conséquences d'une exceptionnelle gravité

3. Pour sa prise en charge :

- Eu égard à l'offre de soins et aux caractéristiques du système de santé dans le pays dont il est originaire, il peut y bénéficier effectivement d'un traitement approprié
 Eu égard à l'offre de soins et aux caractéristiques du système de santé dans le pays dont il est originaire, il ne peut y bénéficier effectivement d'un traitement approprié

4. Les soins nécessités par son état de santé :

- Présentent un caractère de longue durée
 Doivent en l'état être poursuivis pendant une durée de 18 mois

5. En cas de possibilité de bénéfice effectif d'un traitement approprié tel que visé au point 3 du présent avis :

- Au vu des éléments du dossier et à la date de l'avis, l'état de santé de l'intéressé peut lui permettre de voyager sans risque vers le pays d'origine
 Au vu des éléments du dossier et à la date de l'avis, l'état de santé de l'intéressé ne lui permet pas de voyager sans risque vers le pays d'origine

