

Paris, le 20 novembre 2017

Décision du Défenseur des droits n°2017-167

Le Défenseur des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

Saisi par Monsieur X d'une réclamation relative au refus d'enregistrement de sa demande d'autorisation provisoire de séjour (APS) en vue de l'accomplissement d'une expérience professionnelle à la suite de la validation de son diplôme de master ;

Décide de recommander au Préfet de Z :

- d'une part, de réexaminer la situation de Monsieur X au regard des dispositions et des consignes ministérielles applicables et ce, sans tenir compte de la circonstance que la demande d'APS est intervenue plus d'un an après l'obtention du diplôme de master, cette condition n'étant prévue par aucun texte ;
- d'autre part, de rappeler à ses services les règles de droit applicables en matière de changement de statut d'étudiant à diplômé en recherche d'une première expérience professionnelle.

Le Défenseur des droits demande au Préfet de rendre compte des suites données aux recommandations ci-dessus dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Jacques TOUBON

Recommandation dans le cadre de l'article 25 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011

Le Défenseur des droits a été saisi de la réclamation de Monsieur X, concernant le refus de changement de statut qui lui a été opposé par la préfecture de Z.

Faits

Monsieur X, ressortissant sénégalais né le 16 décembre 1987 à Sedhiou (Sénégal), est titulaire d'un master en droit public général et des affaires, délivré par l'Université de Z, en 2011.

De 2012 à 2014, il a exercé un emploi au sein du service juridique de la région. Il a par la suite exercé ses fonctions de juriste au sein d'un Conseil départemental du 1^{er} avril 2014 au 31 octobre 2015.

L'intéressé a bénéficié d'un titre de séjour portant la mention « étudiant » arrivé à expiration le 31 décembre 2015.

Il indique avoir rencontré des difficultés pour obtenir l'ensemble des pièces utiles à son changement de statut vers un titre de séjour « salarié » auprès de son employeur.

Ce n'est donc qu'à l'échéance de son dernier contrat de travail, soit deux mois avant l'expiration de son titre de séjour portant la mention « étudiant », qu'il s'est rapproché des services préfectoraux. Ceux-ci lui auraient indiqué oralement qu'il ne pouvait prétendre à la délivrance d'un titre de séjour « salarié » ni à aucune autre autorisation provisoire de séjour.

Sur les conseils des agents préfectoraux rencontrés, l'intéressé s'est inscrit dans une nouvelle formation et a sollicité le renouvellement de son titre de séjour « étudiant ». Un refus lui aurait alors été opposé.

C'est dans ce contexte que Monsieur X a sollicité l'aide du Défenseur des droits.

Instruction

Par courriers des 7 octobre et 15 décembre 2016, le Défenseur des droits sollicitait le réexamen en droit de la situation de Monsieur X.

Par courrier en réponse du 2 janvier 2017, le Préfet de Z indiquait ne pas pouvoir donner de suite favorable à cette demande au motif que l'intéressé a entamé ses démarches pour solliciter son changement de statut plus d'un an après l'obtention de son diplôme de master.

Le 23 février 2017, une note récapitulative était adressée au Préfet de Z qui, par courrier du 20 mars 2017, indiquait maintenir sa position.

Discussion

L'article L.311-11 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) dispose qu'une autorisation provisoire de séjour (APS) d'une durée de validité de douze mois non renouvelable est délivrée à l'étranger qui, ayant achevé avec succès un cycle de formation conduisant à un diplôme au moins équivalent au master, souhaite

compléter sa formation par une première expérience professionnelle, sans limitation à un seul emploi ou à un seul employeur.

À l'issue de cette période de douze mois, l'intéressé pourvu d'un emploi ou titulaire d'une promesse d'embauche, satisfaisant aux conditions précitées, est autorisé à séjourner en France pour l'exercice d'une activité professionnelle sans que lui soit opposable la situation de l'emploi.

Ainsi, la délivrance de l'APS est soumise à trois conditions : être en possession d'un passeport en cours de validité, détenir un titre de séjour « étudiant » et présenter un diplôme au moins équivalent au master délivré par un établissement d'enseignement habilité sur le plan national.

Par ailleurs, la demande d'APS doit être introduite avant l'expiration du titre de séjour étudiant.

Au regard des informations communiquées aux services du Défenseur des droits, Monsieur X remplit l'ensemble de ces conditions. Il est en effet titulaire d'un master depuis 2011 et a pris l'attache des services préfectoraux afin d'introduire sa demande de changement de statut en octobre 2015, soit avant l'expiration de son titre.

Dans son courrier en date du 2 janvier 2017 précité, le Préfet considère que l'article L.311-11 du CESEDA prévoit la délivrance de cette APS à l'étudiant étranger ayant obtenu *dans l'année en cours* un diplôme au moins équivalent au grade de master. Il ajoute, dans son courrier du 20 mars 2017, que cette exigence découlerait des dispositions de l'article R.311-35 du CESEDA.

Or, l'exigence de dépôt de la demande d'APS au cours de l'année d'obtention du diplôme de master ne ressort ni de la lettre des articles L.311-11 et R.311-35 du CESEDA, ni de l'interprétation opérée par la circulaire du 31 mai 2012 ayant pour objet l'accès au marché du travail des diplômés étrangers (NOR : INTV1224696C).

En effet, l'article R.311-35 du CESEDA dispose que :

« Pour l'application de l'article L. 311-11, l'étranger titulaire de la carte de séjour mention "étudiant" prévue à l'article L. 313-7 sollicite la délivrance de l'autorisation provisoire de séjour au plus tard quatre mois avant l'expiration de son titre.

Il présente en outre à l'appui de sa demande :

1° La carte de séjour temporaire mention "étudiant" en cours de validité dont il est titulaire ;

2° Un diplôme au moins équivalent au master délivré par un établissement d'enseignement supérieur ; la présentation de ce diplôme peut être différée au moment de la remise de l'autorisation provisoire de séjour.

La liste des diplômes au moins équivalents au master est établie par arrêté du ministre chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche.

3° Une lettre, éventuellement complétée de tout moyen de preuve, indiquant les motifs au regard desquels l'expérience professionnelle envisagée peut être considérée comme participant directement ou indirectement au développement économique de la France et du pays dont il a la nationalité et s'inscrit dans la perspective du retour dans son pays d'origine.

Cette autorisation provisoire de séjour autorise l'exercice d'une activité professionnelle dans les conditions fixées à l'article L. 311-11 et au deuxième alinéa du I de l'article L. 313-7.

L'étranger qui occupe l'emploi mentionné à l'article L. 311-11 sollicite la délivrance de la carte de séjour mention "salarié" au plus tard quinze jours après la conclusion de son contrat de travail ».

S'agissant du délai d'introduction de la demande, la circulaire du 31 mai 2012 précitée se borne quant à elle à préciser que la demande de changement de statut doit intervenir dans les deux mois précédant l'expiration du titre de séjour étudiant, y compris jusqu'au dernier jour de validité du titre, conformément aux dispositions de l'article R.311-2 du CESEDA.

En outre, cette même circulaire du 31 mai 2012 invite les services préfectoraux à porter une attention toute particulière aux demandes de changement de statut destinées à permettre aux étudiants étrangers de s'engager dans une première expérience professionnelle.

À cet égard, le fait que Monsieur X ait déjà exercé des emplois de juriste auprès de deux employeurs publics avant sa demande ne saurait faire obstacle à l'examen de celle-ci puisque l'article L.311-11 précité prévoit expressément que la notion de première expérience professionnelle doit être entendue largement et peut inclure plusieurs emplois auprès de différents employeurs.

Par ailleurs, le point 3 de la circulaire susvisée demande aux services préfectoraux de fournir à l'étudiant l'ensemble des informations nécessaires au traitement de son dossier et ce, dès le premier contact avec les services. Tel ne semble pas avoir été le cas en l'espèce.

Dans son courrier en date du 20 mars 2017, le Préfet indique que l'intéressé n'aurait pas concrétisé sa demande en déposant un dossier auprès de ses services. Or, ce défaut de dépôt de dossier paraît imputable aux services préfectoraux.

En effet, les informations erronées communiquées à Monsieur X peuvent s'analyser comme un refus d'enregistrement de sa demande. Quels que soient les motifs invoqués à l'appui de ce refus (dossier incomplet, demande irrecevable, manifestement infondée, etc.), et bien qu'en l'espèce, il soit probablement le fruit d'une intention bienveillante visant à prémunir l'intéressé contre une décision négative, ce refus est illégal dans la mesure où il conduit à priver l'étranger de tout accès à la procédure, c'est-à-dire à la possibilité de voir examiner sa demande sur le fondement de l'article L.311-11 précité et, éventuellement, d'exercer un recours contre une décision de refus.

Par ailleurs, même si l'agent au guichet a pu estimer que les chances de succès de la démarche entreprise par Monsieur X étaient faibles voire inexistantes, le préfet demeure l'autorité titulaire du pouvoir de décision.

Sur ce point, dans un arrêt en date du 8 août 2002 (n° 247739), le Conseil d'État précisait que le refus d'enregistrement d'une demande de titre de séjour constituait une décision autonome et non assimilable à un refus de séjour et qu'elle pouvait, en tant que telle, justifier le prononcé d'une suspension sur le fondement de l'article L.521-1 du code de justice administrative.

Il résulte de l'ensemble de ces éléments que la situation dans laquelle se trouve placé Monsieur X est contraire aux dispositions des articles L.311-11 et R.311-35 du CESEDA ainsi qu'aux précisions apportées par la circulaire du 31 mai 2012.

L'analyse du Défenseur des droits est confortée par la teneur du courrier de la Direction générale des étrangers en France auprès du ministère de l'Intérieur en date du 15 juillet 2017 qui, faisant suite au recours hiérarchique de l'intéressé, indique donner instruction aux services de la Préfecture afin qu'une APS lui soit délivrée à titre dérogatoire.

Depuis lors, la préfecture n'a toujours pas fait droit à la demande de Monsieur X.

Pour toutes ces raisons, le refus opposé à la demande de l'intéressé constitue une atteinte aux droits d'un usager de l'administration.

En conséquence, le Défenseur des droits décide de recommander au Préfet de Z :

- d'une part, de réexaminer la situation de Monsieur X au regard des dispositions et des consignes ministérielles applicables et ce, sans tenir compte de la circonstance que la demande d'APS soit intervenue plus d'un an après l'obtention du diplôme de master, cette condition n'étant prévue par aucun texte ;
- d'autre part, de rappeler à ses services les règles de droit applicable en matière de changement de statut d'étudiant à diplômé en recherche d'une expérience professionnelle.

Le Défenseur des droits demande au Préfet de rendre compte des suites données aux recommandations ci-dessus dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Jacques TOUBON