

Paris, le 28 novembre 2017

Décision du Défenseur des droits n°2017-305

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 la directive 2011/95/UE du 13 décembre 2011, dite « Qualification » ;

Vu la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu le code de l'action sociale et des familles ;

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

Vu la loi n°2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations ;

Vu la loi n°2014-366 du 26 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme modernisé, dite loi ALUR ;

Après consultation du Collège compétent en matière de lutte contre les discriminations et de promotion de l'égalité,

Saisi par un collectif d'associations, d'une réclamation relative aux refus de nombreuses préfectures d'instruire les demandes d'admission ou de renouvellement d'admission au séjour de personnes sans domicile stable ne pouvant fournir, comme justificatif de domicile exigé par les textes, qu'une attestation d'élection de domicile par un centre communal d'action sociale ou un organisme agréé (domiciliation administrative),

Constate que de tels refus sont contraires à la loi, à la Constitution ainsi qu'à plusieurs textes internationaux ratifiés par la France et constituent une discrimination prohibée au sens de la loi n°2008-496 du 27 mai 2008,

Décide de formuler les recommandations suivantes, comme l'y autorise l'article 25 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 :

- Recommande au ministère compétent de prendre toutes les mesures utiles, par voie de circulaire notamment, pour faire cesser les pratiques préfectorales litigieuses et s'assurer que les attestations d'élection de domicile soient acceptées comme justificatif de domicile dans le cadre des démarches préfectorales d'admission ou de renouvellement d'admission au séjour,
- Recommande dans ce but au ministère compétent de faire modifier le guide de l'agent d'accueil des ressortissants étrangers en préfecture, les formulaires de demandes de titre de séjour utilisés par les services préfectoraux, les informations disponibles sur les sites internet des administrations placées sous sa responsabilité et sur les autres sites officiels définissant la notion de justificatif de domicile - tels www.service-public.fr - pour que les attestations d'élection de domicile y apparaissent comme un justificatif de domicile recevable dans le cadre des démarches d'admission ou de renouvellement d'admission au séjour,

Demande à être tenu informé des suites données à ces recommandations dans un délai de six mois à compter de la notification de la présente décision.

Jacques TOUBON

Recommandations émises 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, par courrier du 24 mars 2016, d'une réclamation émanant d'un collectif d'associations, relative aux refus de nombreuses préfectures d'instruire les demandes d'admission ou de renouvellement d'admission au séjour de personnes sans domicile stable ne pouvant fournir, en tant que justificatif de domicile exigé par les textes, qu'une attestation d'élection de domicile.

Début 2017, la Fondation X a indiqué se joindre à cette saisine.

Une réclamation similaire est parvenue au Défenseur des droits concernant plus spécifiquement des ressortissants étrangers déboutés du droit d'asile sollicitant une demande d'admission exceptionnelle au séjour sur le fondement des dispositions de la circulaire du 28 novembre 2012.

- **OBJET ET CONTEXTE DE LA RECLAMATION :**

La délivrance d'un titre de séjour, qu'il s'agisse d'une carte de séjour temporaire¹ ou d'une carte de résident², est réglementairement subordonnée à la production d'un justificatif de domicile.

Or, parmi les ressortissants étrangers sollicitant leur admission ou le renouvellement de leur admission au séjour sur le territoire national, certains ne disposent pas d'un domicile effectif et/ou stable.

Ces personnes ne sont souvent pas en mesure de produire un justificatif de domicile personnel ni même une attestation d'hébergement chez un particulier.

Elles ont la possibilité d'obtenir, dans les conditions posées aux articles L.264-2 et suivants du code de l'action sociale et des familles (CASF), une domiciliation auprès d'un centre communal d'action sociale (CCAS) ou d'un organisme agréé. Cette domiciliation, dite de droit commun, se matérialise par la délivrance d'une attestation d'élection de domicile.

Dans les cas où elles n'auraient pas accès à la domiciliation de droit commun, un particulier ou une structure, souvent associative, peuvent leur délivrer une simple attestation sur l'honneur de domicile postal ou de correspondance³.

Dans la très grande majorité des situations, les attestations d'élection de domicile ne sont toutefois pas acceptées par les services préfectoraux en charge de l'immigration et de l'intégration comme justificatif de domicile exigé par les textes dans le cadre de l'examen d'une demande de première délivrance ou même de renouvellement d'un titre de séjour.

Des constats de refus d'examen de demandes d'admission ou de renouvellement d'admission au séjour ont ainsi pu être faits sur l'ensemble du territoire. Ces refus concernent des ressortissants de toute nationalité - y compris d'Etats membres de l'Union européenne - en situation régulière comme irrégulière au regard du droit au séjour.

¹ Voir CESEDA, articles R.313-1 6° (première demande), R.313-35 1°bis (renouvellement), R.315-5 et R.315-10 (première demande et renouvellement de la carte de séjour temporaire portant la mention « compétences et talents »).

² Voir CESEDA, articles R.314-1 1°bis, R.314-2 1°bis (première demande) et R.314-3 1° (renouvellement) tels qu'issus du décret n°2015-938 du 30 juillet 2015.

³ Voir sur ce point, la décision du Conseil constitutionnel n°2013-347 QPC du 11 octobre 2013 reconnaissant un droit pour toute personne « d'établir la domiciliation de sa correspondance » auprès de la personne de leur choix.

L'instruction ministérielle du 10 juin 2016 relative à la domiciliation des personnes sans domicile stable (DGCS/SD1B/2016/188) semblait avoir levé les difficultés liées à l'opposabilité des attestations d'élection de domicile de droit commun en matière de droit au séjour en précisant, au point 1.3 du guide de la domiciliation contenu en son annexe, que ces documents permettaient à leurs titulaires et à leurs ayants droit « *d'exercer et d'avoir [...] accès [...] aux démarches préfectorales notamment d'admission ou de renouvellement d'admission au séjour* ».

Il ressort pourtant des saisines individuelles et témoignages transmis au Défenseur des droits sur le sujet depuis la saisine du collectif inter-associatif que les difficultés dénoncées persistent.

Ainsi, de nombreuses préfectures continuent à considérer qu'une simple domiciliation administrative du courrier ne permet pas d'établir la résidence effective d'un ressortissant étranger dans leur département. Elles persistent donc à opposer des refus de délivrance de titre de séjour en cas d'impossibilité pour les intéressés de fournir un autre justificatif de domicile, tel une attestation d'hébergement ou une quittance de loyer à son nom⁴.

La consultation de nombreux sites internet officiels montre que les listes des pièces exigées pour la délivrance d'un titre de séjour n'ont pas été modifiées pour prendre en compte les attestations d'élection de domicile de droit commun comme justificatif de domicile⁵ et il apparaît par ailleurs que le guide de l'agent d'accueil des ressortissants étrangers en préfecture n'a pas non plus été rectifié en ce sens.

Empêchant tout dépôt de demande ou de renouvellement de titres de séjour, de telles pratiques conduisent à fragiliser la situation administrative de personnes étrangères qui peuvent pourtant par ailleurs remplir toutes les conditions de fond pour être admises à séjourner régulièrement en France, y compris lorsqu'elles sont ressortissantes d'un Etat membre de l'Union européenne, membres de la famille d'un Français, bénéficiaires d'une protection internationale, victimes de violences conjugales ou très gravement malades.

Elles favorisent de surcroît, dans un contexte de lutte contre l'immigration irrégulière constamment renforcée, le développement de pratiques illégales telles que l'établissement d'attestation d'hébergement de complaisance.

- **INSTRUCTION MENEES PAR LES SERVICES DU DEFENSEUR DES DROITS :**

Par courrier du 16 mars 2017, le Défenseur des droits a exposé au ministre compétent les raisons pour lesquelles il pourrait conclure que les pratiques préfectorales visées dans la présente réclamation sont contraires à la loi, à la Constitution et à plusieurs textes internationaux ratifiés par la France.

Malgré plusieurs demandes auprès du ministre compétent, notamment par courrier du 30 juin 2017 et deux courriels adressés à ses contacts au sein de la Direction générale des étrangers en France (DGEF), aucune réponse n'a directement été adressée au Défenseur des droits.

⁴ Voir notamment les situations portées à la connaissance du Défenseur des droits dans plusieurs départements.

⁵ Cf notamment www.service-public.fr, www.accueil-etrangers.gouv.fr, sites internet de certaines préfectures.

La position du ministère compétent est toutefois connue puisqu'elle a été rendue publique dans le cadre des travaux du groupe de travail « Domiciliation » organisé par la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS), auquel plusieurs de ses agents ont participé. Ce groupe de travail vise à la mise à jour de l'instruction ministérielle du 10 juin 2016 susvisée⁶.

La DGEF considère ainsi qu'une attestation d'élection de domicile ne peut être acceptée dans le cadre des démarches d'admission au séjour dans la mesure où ce document ne permettrait pas au préfet de s'assurer de la domiciliation effective du demandeur dans son département et, donc, de sa propre compétence. Seul un tempérament pourrait être admis s'agissant des personnes indigentes dès lors qu'aucun élément contraire ne viendrait contredire le lien au département.

Afin de compléter son instruction, le Défenseur des droits a également sollicité, par courrier du 6 juillet 2017, l'avis du Directeur général de la cohésion sociale sur le sujet.

Par réponse transmise le 20 juillet 2017, ledit directeur précisait sa position et considérait, à l'inverse de la DGEF, qu'une « *attestation de domiciliation est constitutive d'un justificatif de domicile au sens de l'article R.313-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et est opposable dans le cadre des démarches de demandes d'admission ou de renouvellement d'admission au séjour* ».

- **ANALYSE JURIDIQUE :**

A titre liminaire, il convient de rappeler que le droit à la domiciliation est un droit fondamental en ce qu'il est le préalable indispensable à l'exercice de nombreux autres droits et libertés dont jouissent les individus. Dans le cadre des actions qu'il entreprend visant à permettre l'accès aux droits des personnes les plus démunies, garantir son effectivité constitue donc un enjeu fondamental pour le Défenseur des droits.

Cela étant dit, après une analyse juridique approfondie de la problématique, il apparaît au Défenseur des droits que les pratiques préfectorales visées dans la présente réclamation sont contraires à la loi, à la Constitution et à plusieurs textes internationaux ratifiés par la France. Ces pratiques revêtent en outre un caractère discriminatoire.

I. Sur la légalité des pratiques dénoncées au regard des dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) :

Le Défenseur des droits relève tout d'abord qu'aucune précision n'est donnée par les textes législatifs et réglementaires quant à la nature du justificatif de domicile recevable dans le cadre d'une demande d'admission ou de renouvellement d'admission au séjour.

Au travers des cas individuels sur lesquels son attention a été appelée, le Défenseur des droits constate que les documents demandés par certaines préfectures aux ressortissants étrangers concernés ne font pas expressément partie des listes contenues dans la partie réglementaire du CESEDA. Il en va ainsi, par exemple, d'une attestation d'hébergement doublée d'une attestation de l'assistante sociale en charge du dossier de l'intéressé ou d'une attestation d'élection de domicile accompagnée d'au moins quatre documents justifiant de la présence effective et continue dans le département⁷. En outre, d'autres pièces pourraient être de nature à répondre à cette exigence.

⁶ Voir notamment le compte-rendu de la réunion du groupe de travail relatif à la domiciliation du 28 mars 2017.

⁷ Voir pour exemple le formulaire de première demande de titre de séjour en qualité « d'étranger malade » remis par les services d'une préfecture.

En effet, il apparaît que l'exigence de justificatif de domicile est avant tout intimement liée aux règles déterminant le préfet territorialement compétent pour traiter la demande de titre de séjour présentée par un ressortissant étranger. Nombre de préfectures refusent ainsi les attestations d'élection de domicile de droit commun comme justificatifs de domicile en se fondant sur l'article R.311-10 du CESEDA qui prévoit que « *le titre de séjour est délivré par le préfet du département dans lequel l'étranger a sa résidence* ». La DGEF a d'ailleurs confirmé cette approche lors des travaux menés dans le cadre du groupe de travail « Domiciliation » de la DGCS.

Or, ledit article R.311-10 ne fait pas référence à la notion de *domicile* mais à celle de *résidence*, laquelle peut être établie par tout moyen (voir en ce sens, CAA Douai, 25 novembre 2010, n°10DA00541⁸).

L'attestation d'élection de domicile de droit commun accordée par un CCAS ou un organisme agréé par le représentant de l'Etat dans le département - le préfet - semble, compte tenu de ses conditions de délivrance, notamment celle relative au lien à la commune concernée⁹, de nature à établir le lieu de résidence de l'étranger et, de ce fait, permettre de déterminer le préfet compétent pour traiter la demande d'admission au séjour.

Le Défenseur des droits relève d'ailleurs que des dispositions similaires de détermination de la compétence territoriale existent à l'égard d'autres administrations et institutions publiques, telles que les caisses primaires d'assurance maladie, les caisses d'allocations familiales ou les services des impôts, et que, dans ce cadre, les demandeurs sont en mesure de prouver leur lieu de résidence par tout moyen.

Dans ces conditions, il apparaît que l'attestation d'élection de domicile de droit commun délivrée par le CCAS ou un organisme agréé est susceptible de répondre à l'exigence de présentation d'un justificatif de domicile posée dans la partie réglementaire du CESEDA.

Dès lors, dans la mesure où ils résultent d'une interprétation restrictive des articles du CESEDA posant cette exigence, les refus opposés à des ressortissants étrangers de prendre en compte un tel document paraissent illégaux en ce qu'ils ajoutent une condition à la délivrance des titres de séjour sollicités qui n'est prévue ni par la loi, ni même par la réglementation en vigueur.

En outre et plus généralement, ces pratiques reviennent à faire primer une condition « procédurale », prévue dans la partie réglementaire du CESEDA, sur les conditions de fond, déjà strictes, posées dans la partie législative du même code pour autoriser un ressortissant étranger à séjourner en France.

Lorsque les étrangers concernés peuvent prétendre à un droit au séjour en France, une telle restriction paraît totalement disproportionnée au regard des enjeux en présence tels que le droit d'asile, la protection de la vie privée et familiale ou de la santé¹⁰.

⁸ Il ressort de cette jurisprudence que, saisi d'une demande de titre de séjour, le préfet apprécie si celle-ci relève de sa compétence territoriale à la date à laquelle il statue. A défaut, il doit transmettre la demande au préfet qu'il estime territorialement compétent. S'il n'est pas en mesure de déterminer cette autorité, il ne peut pas rejeter la demande au seul motif qu'elle ne relève pas de sa compétence territoriale. Il en va notamment ainsi lorsque l'étranger a quitté le territoire français mais a conservé des liens familiaux en France et justifie d'une présence, notamment par des factures d'achat et une activité commerciale.

⁹ Voir l'article L.246-2 du CASF qui précise qu'ont un lien avec la commune les personnes dont le lieu de résidence est effectivement sur la commune ainsi que celles qui y exercent une activité professionnelle ou y bénéficient d'une action d'insertion ou d'un suivi social, médico-social ou professionnel ou y ont entrepris des démarches à cet effet.

¹⁰ Voir en ce sens, TA Nantes 26 août 2013, n°1306311 : « *Considérant que le moyen tiré de ce que la décision préfectorale qui subordonne le renouvellement du récépissé de demande de titre de séjour en raison de l'état de santé et/ou la délivrance dudit titre de séjour à l'existence d'un domicile propre au demandeur, est entachée*

Ainsi, par exemple, il apparaît que les conditions d'attribution d'une carte de séjour temporaire portant la mention « vie privée et familiale » ne comportent pas d'obligation de détenir un domicile stable et s'il existe bien une condition de résidence en France, celle-ci peut être prouvée par tout moyen¹¹.

Dans ces conditions, une attestation d'élection de domicile, voire une simple attestation sur l'honneur de domicile postal, devrait également, sauf à méconnaître la hiérarchie des normes qui implique la suprématie de la loi sur le règlement, suffire au dépôt d'une demande d'admission au séjour.

II. Sur la légalité des pratiques dénoncées au regard des dispositions du code de l'action sociale et des familles (CASF) :

L'illégalité des refus d'examen des demandes de titre de séjour déposées par des personnes sans domicile stable découle par ailleurs de leur contradiction aux dispositions du CASF relatives à la domiciliation.

Aux termes de l'article L.264-3 dudit CASF, « *L'absence d'une adresse stable ne peut être opposée à une personne pour lui refuser l'exercice d'un droit, d'une prestation sociale ou l'accès à un service essentiel garanti par la loi, notamment en matière bancaire ou postale, dès lors qu'elle dispose d'une attestation en cours de validité* ».

L'article L.264-2 du CASF prévoit quant à lui que « *L'attestation d'élection de domicile ne peut être délivrée à la personne non ressortissante d'un Etat membre de l'Union européenne [...], qui n'est pas en possession d'un des titres de séjour prévus au titre 1er du livre III du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile à moins qu'elle ne sollicite l'aide médicale d'Etat [...], l'aide juridictionnelle [...] ou l'exercice des droits civils qui lui sont reconnus par la loi* ».

Il résulte d'une lecture *a contrario* de ce dernier texte que les citoyens européens ou assimilés et les ressortissants d'Etats tiers en situation régulière ont accès à la domiciliation de droit commun sans aucune restriction.

Le Conseil constitutionnel l'a d'ailleurs expressément rappelé dans sa décision n°2013-347 QPC du 11 octobre 2013¹².

En application de l'article L.264-3 du CASF, la domiciliation de droit commun permet donc aux ressortissants européens et assimilés d'entamer des démarches préfectorales. Rappelons en effet que, s'ils n'ont pas obligation de détenir un titre de séjour du fait de leur statut (article L.121-2 du CESEDA), ils ont le droit d'en demander la délivrance.

Cette domiciliation de droit commun est également sans nul doute opposable dans le cadre des demandes d'admission au séjour émanant de ressortissants d'Etat tiers en situation régulière titulaires d'un des titres de séjour prévus au titre 1er du livre III du CESEDA. Le contraire reviendrait en effet à refuser aux intéressés l'exercice d'un droit, ce qui est interdit par ledit article L.264-3 du CASF.

d'erreur de droit au regard des dispositions de l'article L.313-11 11° et R.313-22 du Ceseda, est de nature à faire naître un doute sérieux quant à sa légalité ».

¹¹ Voir article L.313-11 du CESEDA.

¹² CC, 11 octobre 2013, n°2013-347 QPC dans laquelle le Conseil constitutionnel a examiné la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution de l'article L.246-2 du CAF avant sa modification par la loi ALUR du 23 mars 2014 ayant notamment étendu le droit à la domiciliation des étrangers en situation irrégulière.

L'instruction du ministère des affaires sociales et de la santé relative à la domiciliation des personnes sans domicile stable (DGCS/SD1B/2016/188) du 10 juin 2016 est à cet égard non équivoque.

A point 1.3 du guide de la domiciliation des personnes sans hébergement stable contenu en son annexe, elle précise en effet : « *Dès lors qu'une personne est titulaire d'une attestation en cours de validité, il ne peut lui être refusé l'exercice d'un droit ou l'accès à une prestation ou à un service essentiel au motif qu'elle ne dispose pas d'un domicile stable. En effet, l'article L.264-3 du code de l'action sociale et des familles prévoit que « L'absence d'une adresse stable ne peut être opposée à une personne pour lui refuser l'exercice d'un droit, d'une prestation sociale ou l'accès à un service essentiel garanti par la loi, notamment en matière bancaire ou postale, dès lors qu'elle dispose d'une attestation en cours de validité ».* **Cette attestation permet donc à son titulaire et à ses ayants droit d'exercer et d'avoir notamment accès : [...] d) aux démarches préfectorales notamment d'admission ou de renouvellement d'admission au séjour [...].** »

Dès lors, les refus d'examen des demandes d'admission au séjour déposées par des citoyens européens ou assimilés et des ressortissants d'Etat tiers en situation régulière constituent une violation manifeste des dispositions de l'article L.264-3 du CASF.

Tel est notamment le cas des ressortissants étrangers qui se sont vus reconnaître le statut de réfugié ou le bénéfice de la protection subsidiaire et ne sauraient être considérés autrement qu'en situation régulière sur le territoire national.

Ceci d'autant plus que le droit d'asile, droit fondamental garanti par la Constitution et de nombreux textes internationaux, et les droits qui en découlent - dont celui d'obtenir un titre de séjour correspondant à son statut - entrent tout à fait dans le champ d'application de l'article L.264-3 susvisé puisqu'ils constituent sans nul doute « *un droit* » et/ou « *un service essentiel garanti par la loi* ».

S'agissant des ressortissants étrangers d'Etats tiers en situation irrégulière, une solution comparable paraît pouvoir être retenue. Le Défenseur des droits considère que les préfetures ne sont pas autorisées à refuser l'examen des demandes d'admission au séjour de cette catégorie d'étrangers.

Il ressort en effet des dispositions des articles L.264-2 et L.264-3 du CASF susvisées que l'attestation d'élection de domicile est délivrée aux ressortissants d'un Etat tiers à l'Union européenne en situation irrégulière dès lors qu'elle l'est, notamment, en vue de « *l'exercice des droits civils qui sont reconnus par la loi* ».

L'esprit de la loi n°2014-366 du 26 mars 2014, dite loi ALUR, qui a élargi les motifs de domiciliation à l'ensemble des droits civils, et l'instruction ministérielle du 10 juin 2016 précitée permettent de soutenir que les démarches préfectorales en vue d'une admission ou du renouvellement d'une admission au séjour doivent être considérés comme une modalité d'*exercice des droits civils* de l'intéressé.

L'instruction ministérielle du 10 juin 2016 précise à cet égard ce qui doit être entendu par « *exercice des droits civils reconnus par la loi* » tels que visés à l'article L.264-2 du CESEDA en indiquant qu'il s'agit de « *l'ensemble des prérogatives attachées à la personne qui nécessitent la déclaration d'une adresse* ».

Enfin et en tout état de cause, il apparaît que, dès lors qu'elle a été remise à un individu et qu'elle n'a pas fait l'objet d'un recours administratif ou contentieux du fait d'une mauvaise appréciation de ses conditions de délivrance, l'attestation d'élection de domicile établie par un CCAS ou un organisme agréé revêt un caractère opposable, conformément à l'article L.264-3 du CASF, dans le cadre de l'exercice d'un droit, d'une demande de prestation sociale ou pour accéder à un service essentiel garanti par la loi. Les démarches d'admission au séjour constituent incontestablement « *l'exercice d'un droit* » ou « *l'accès à un service essentiel* » au sens dudit article L.264-3.

Le Défenseur des droits considère qu'il ne revient pas aux services préfectoraux en charge de l'immigration et de l'intégration de remettre en cause la validité d'une attestation d'élection de domicile établie par un CCAS ou un organisme agréé par le préfet lui-même et qui n'aurait pas été contestée. Le contraire est indéniablement facteur d'incompréhension et d'insécurité juridique pour les administrés concernés et de nature à remettre en cause la cohérence des actions de l'Etat.

Pour toutes ces raisons, refuser une attestation d'élection de domicile dans le cadre des démarches préfectorales effectuées par un étranger en vue de son admission au séjour paraît entachée d'illégalité, quelle que soit la nationalité de l'intéressé et sa situation au regard du droit au séjour.

III. Sur la conformité des pratiques dénoncées au regard des dispositions de la Constitution et des textes internationaux relatives au droit d'asile :

S'agissant des bénéficiaires d'une protection internationale, de tels refus semblent en tout état de cause porter une atteinte disproportionnée au droit d'asile qui constitue un droit fondamental garanti tant par les textes internes qu'internationaux.

En droit interne, les juridictions administratives ont été amenées à plusieurs reprises à statuer en ce sens, s'agissant notamment de requérants bénéficiaires de la protection subsidiaire et tenus, pour obtenir la carte de séjour temporaire qui doit leur être délivrée de droit, de fournir un justificatif de domicile conformément à l'article R.313-1 6° du CESEDA.

Pour exemple, le Tribunal administratif de Versailles a considéré, dans un jugement du 11 juin 2012 (n°1203482) « *que l'attestation de domicile établie par le Secours catholique au nom du requérant [placé sous récépissé suite à l'accord d'une protection internationale par l'OFPPRA] le 16 décembre 2011 constituait un justificatif de domicile permettant de traiter la demande du requérant sans méconnaître les dispositions du 6° de l'article R.313-1 du Ceseda : que par suite le refus du préfet de l'Essonne de délivrer le titre sollicité a porté une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté fondamentale que constitue le droit d'asile* ».

En toute logique, une solution différente ne saurait pouvoir être prise à l'égard de réfugiés statutaires bénéficiant d'une protection juridique supérieure à celle des bénéficiaires de la protection subsidiaire.

En droit européen, l'article 24 de la directive 2011/95/UE du 13 décembre 2011 dite « qualification » exige que les bénéficiaires du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire se voient délivrer sans délai leur titre de séjour dans les termes suivants : « 1. Dès que possible après que le statut leur a été octroyé, les Etats membres délivrent aux

bénéficiaires du statut de réfugié un titre de séjour valable pendant une période d'au moins trois ans et renouvelable, à moins que des raisons impérieuses liées à la sécurité nationale ou à l'ordre public ne s'y opposent [...] ».

Il va de soi que l'impossibilité pour un étranger qui s'est vu reconnaître la qualité de réfugié ou la protection subsidiaire de présenter un justificatif de domicile personnel ou une attestation d'hébergement ne constitue pas une raison impérieuse liée à la sécurité nationale ou à l'ordre public au sens de la directive susvisée.

En ce qu'ils font primer une condition purement administrative d'origine réglementaire et dont l'interprétation est contestable, comme exposé plus avant, sur les conditions de fond d'admission au séjour au titre de l'asile, ces refus sont de nature à constituer une atteinte disproportionnée au droit d'asile.

Le Défenseur des droits est intervenu à plusieurs reprises avec succès en faveur de réfugiés dont les dossiers étaient bloqués en préfecture du fait de leur impossibilité de fournir un autre document qu'une attestation d'élection de domicile de droit commun.

A la suite de l'une de ces interventions, un préfet a d'ailleurs fait transmettre à ses services une note par laquelle il précisait que « *la production par des usagers étrangers de domiciliations postales dans le cadre de leurs demandes d'admission au séjour (premières demandes ou renouvellements) est parfaitement recevable, dès lors que ces dernières sont établies par les centres communaux ou intercommunaux d'action sociale ou par les organismes agréés par le préfet* ».

IV. Sur la légalité des pratiques dénoncées au regard du principe de non-discrimination :

Enfin, il apparaît que les refus d'examen des demandes de titres de séjour opposés à des étrangers remplissant pourtant les conditions de fond pour être admis au séjour sur le territoire national au motif qu'ils ne disposent pas d'un justificatif de domicile propre ou d'une attestation d'hébergement, ce qui atteste d'une situation d'isolement et de grande précarité, sont constitutifs d'une discrimination dans l'accès à un service public à raison de la particulière vulnérabilité résultant de la situation économique, apparente ou connue de son auteur telle que prohibée par la loi n°2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations.

En conséquence de ce qui précède, le Défenseur des droits :

- Constate que les refus d'instruire les demandes d'admission ou de renouvellement d'admission au séjour de personnes sans domicile stable ne pouvant fournir, comme justificatif de domicile exigé par les textes, qu'une attestation d'élection de domicile sont contraires à la loi, à la Constitution ainsi qu'à plusieurs textes internationaux ratifiés par la France et constituent une discrimination prohibée,
- Recommande au ministère compétent de prendre toutes les mesures utiles, par voie de circulaire le cas échéant, pour faire cesser les pratiques préfectorales litigieuses et s'assurer que les attestations d'élection de domicile soient acceptées comme justificatif de domicile dans le cadre des démarches préfectorales d'admission ou de renouvellement d'admission au séjour,
- Recommande dans ce but au ministère compétent de faire rectifier le guide de l'agent d'accueil des ressortissants étrangers en préfecture, les formulaires de demandes de titre de séjour utilisés par les préfectures, les informations disponibles sur les sites

internet des administrations placées sous sa responsabilité et sur les autres sites officiels - tels www.service-public.fr - pour que les attestations d'élection de domicile y apparaissent comme justificatif de domicile recevable dans le cadre des démarches d'admission ou de renouvellement d'admission au séjour,

- Demande à être tenu informé des suites données à ces recommandations dans un délai de six mois à compter de la notification de la présente décision.

Jacques TOUBON



Décision du Défenseur des droits n°2017-305

RESUME ANONYMISE DE LA DECISION

Décision relative à l'opposabilité des attestations d'élection de domicile (domiciliation administrative) dans le cadre des démarches préfectorales d'admission au séjour (recommandations générales)

Domaines de compétence de l'Institution : Lutte contre les discriminations/ Droits des usagers des services publics

Thèmes :

- *Discrimination :*

critère de discrimination : Nationalité / Particulière vulnérabilité liée à la situation économique

domaine de discrimination : Service public / Fonctionnement du service public

- *Services publics :* Affaires publiques / Droit des étrangers / Domiciliation

Avis Collège en charge de la lutte contre les discriminations et de la promotion de l'égalité

Synthèse :

Le Défenseur des droits a été saisi par un collectif d'associations d'une réclamation relative aux refus de nombreuses préfectures d'instruire les demandes d'admission ou de renouvellement d'admission au séjour de personnes sans domicile stable ne pouvant fournir, comme justificatif de domicile exigé par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), qu'une attestation d'élection de domicile par un centre communal d'action sociale (CCAS) ou un organisme agréé par le préfet (domiciliation administrative).

Après une instruction approfondie, le Défenseur des droits constate que de tels refus sont contraires à la loi, à la Constitution ainsi qu'à plusieurs textes internationaux ratifiés par la France et constituent une discrimination prohibée au sens de la loi n°2008-496 du 27 mai 2008.

Le Défenseur des droits décide donc de formuler les recommandations suivantes :

- Recommande au ministère compétent de prendre toutes les mesures utiles, par voie de circulaire notamment, pour faire cesser les pratiques préfectorales litigieuses et s'assurer que les attestations d'élection de domicile soient acceptées comme justificatif de domicile dans le cadre des démarches préfectorales d'admission ou de renouvellement d'admission au séjour,

- Recommande dans ce but au ministère compétent de faire modifier le guide de l'agent d'accueil des ressortissants étrangers en préfecture, les formulaires de demandes de titre de séjour utilisés par les services préfectoraux, les informations disponibles sur les sites internet des administrations placées sous sa responsabilité et sur les autres sites officiels définissant la notion de justificatif de domicile - tels www.service-public.fr - afin que les attestations d'élection de domicile y apparaissent comme un justificatif de domicile recevable dans le cadre des démarches d'admission ou de renouvellement d'admission au séjour.