

Paris, le 5 septembre 2019

Décision du Défenseur des droits n°2019-152

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 Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

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

Saisi par deux associations, de réclamations relatives aux difficultés rencontrées par des ressortissants étrangers signataires d'un pacte civil de solidarité (pacs) avec une personne française et souhaitant introduire une demande de titre de séjour portant la mention « vie privée familiale » ;

Décide de recommander :

- D'une part, au préfet de police de Paris de rappeler à ses services qu'ils sont tenus de procéder à l'enregistrement des dossiers de demande de titre de séjour qui leurs sont soumis par les ressortissants étrangers pacsés avec des Français, de leur remettre un récépissé et de procéder à un examen attentif et conforme aux dispositions légales et réglementaires de leur demande ;

- D'autre part, au ministre de l'Intérieur :
 - D'intervenir par voie d'instruction afin de rappeler aux préfets qu'ils sont tenus de procéder à l'examen particulier de chacune des demandes de titre de séjour qui leur sont soumises par des ressortissants étrangers signataires d'un pacs avec une personne française, y compris lorsque ceux-ci sont présents sur le territoire national depuis moins de cinq ans ;
 - De modifier la mention apparaissant sur son site internet selon laquelle, s'agissant du droit au séjour au titre des liens personnels et familiaux en France, l'ancienneté de présence sur le territoire doit être d'au moins cinq ans.

Le Défenseur des droits demande au ministre de l'Intérieur et au préfet de police de Paris 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

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

Depuis 2016, le Défenseur des droits a été saisi, par l'intermédiaire de plusieurs associations de réclamations relatives aux difficultés rencontrées par des ressortissants étrangers signataires d'un pacte civil de solidarité (pacs) avec une personne française et souhaitant introduire une demande de titre de séjour portant la mention « vie privée familiale ».

Faits

Les réclamations font état de ce que la préfecture de police de Paris oppose une condition de durée minimale de présence sur le territoire français de cinq ans aux ressortissants étrangers qui, pacsés à des Français sollicitent un titre de séjour mention « vie privée et familiale » sur le fondement de l'article L.313-11 7° du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA). Cette condition génère deux principales difficultés.

D'une part et dans de nombreux cas, des refus d'enregistrement des demandes d'admission au séjour introduites à ce titre leurs sont opposés au motif que les personnes étrangères concernées ne vivent pas sur le territoire français depuis au moins cinq ans.

D'autre part des refus de délivrance de ces titres ou de récépissés leur sont opposés pour les mêmes motifs.

Cette exigence n'est pas prévue par les textes mais procéderait selon les associations réclamantes d'une instruction interne datant de décembre 2015 relative au traitement des demandes de titres de séjour sur le fondement de l'article L.313-11 7° du CESEDA, dont elles n'ont pu obtenir la communication.

Instruction

Par courrier du 27 janvier 2017, les services du Défenseur des droits ont interrogé le préfet de police de Paris, d'une part, sur les pratiques de guichet des centres de réception des étrangers (CRE) de Paris en matière d'enregistrement des demandes de titre de séjour introduites par les étrangers signataires d'un pacs et, d'autre part, sur l'existence d'instructions internes relatives au traitement de ces demandes.

Par courriers en réponse des 2 mai et 23 juin 2017, le préfet de police a fait part aux services du Défenseur des Droits de sa position.

S'agissant de l'enregistrement des demandes de titre de séjour, le préfet de police fait valoir qu'au titre de l'article R.311-4 du CESEDA, un récépissé est délivré à tout étranger admis à déposer une demande de première délivrance ou de renouvellement de titre de séjour uniquement si l'intéressé a déposé un dossier complet. Il estime par ailleurs qu'un étranger en situation irrégulière en France « *ne bénéficie d'aucun droit à la régularisation* » et que de ce fait, le récépissé n'a pas lieu de lui être délivré.

Concernant l'existence d'instructions internes relatives au traitement des demandes de titre de séjour sur le fondement de l'article L.313-11 7° du CESEDA qui auraient été communiquées en décembre 2015, le préfet de police de Paris indique qu'elles n'existent pas et que ses services n'ont jamais exigé des personnes étrangères de satisfaire la condition d'une durée minimale de cinq ans sur le territoire français pour l'enregistrement des dossiers.

Par courrier du 22 octobre 2018, le Défenseur des droits a adressé au préfet de police de Paris, une note récapitulant les éléments de fait et de droit sur lesquels il fonde son analyse et l'a invité à formuler toute observation qu'il jugerait utile de porter à sa connaissance.

Par lettre du même jour, il a interrogé le directeur général des étrangers en France afin de solliciter la communication de l'ensemble des instructions de nature à éclairer les modalités de traitement des demandes de titres de séjour introduites par les signataires d'un pacs avec un ressortissant français.

Ces deux courriers sont restés à ce jour sans réponse.

L'intervention du Défenseur des droits a permis le réexamen de certaines situations individuelles. Il demeure cependant régulièrement saisi de réclamations similaires et ce, postérieurement aux réponses du préfet de police en date des 2 mai et 23 juin 2017. Il y a donc lieu de considérer que les difficultés relevées par les associations réclamantes subsistent.

Discussion

L'article L.313-11 7° du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) dispose que :

« Sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public, la carte de séjour temporaire portant la mention " vie privée et familiale " est délivrée de plein droit : (...) 7° A l'étranger ne vivant pas en état de polygamie, (...) dont les liens personnels et familiaux en France, appréciés notamment au regard de leur intensité, de leur ancienneté et de leur stabilité, des conditions d'existence de l'intéressé, de son insertion dans la société française ainsi que de la nature de ses liens avec la famille restée dans le pays d'origine, sont tels que le refus d'autoriser son séjour porterait à son droit au respect de sa vie privée et familiale une atteinte disproportionnée au regard des motifs du refus (...) ».

C'est sur le fondement de cette disposition que les ressortissants étrangers signataires d'un pacs avec une personne française peuvent prétendre à la délivrance d'un titre de séjour.

Les pratiques de la préfecture de police de Paris sont génératrices de difficultés de deux ordres. D'une part, à l'occasion de l'enregistrement de la demande (1) et d'autre part, lors de l'examen des conditions de fond et plus précisément de l'ancienneté et de la stabilité des liens personnels et familiaux en France (2).

1. Sur les difficultés constatées dans le cadre de l'enregistrement de la demande.

Il ressort des réclamations individuelles dont le Défenseur des droits a été saisi que des refus d'enregistrement des demandes d'admission au séjour ou de remise de récépissés sont opposés aux ressortissants étrangers pacsés avec une personne française qui vivent en France depuis moins de cinq années.

Les obstacles décrits par les réclamants au dépôt de demandes de titres de séjour peuvent s'analyser comme des refus d'enregistrement de ces demandes au guichet.

Quels que soient les motifs invoqués à l'appui de ces refus (dossier incomplet, demande irrecevable, manifestation infondée, etc.), et bien qu'en l'espèce il soit probablement le fruit d'une intention bienveillante visant à prémunir les intéressés contre une décision négative en considération d'instructions internes, ces refus sont illégaux. Ils conduisent en effet à priver les ressortissants étrangers concernés de tout accès à la procédure, c'est-à-dire à la possibilité de voir examiner leur demande sur le fondement de l'article L.313-11 7° précité et, éventuellement, d'exercer un recours contre une décision de refus.

Par ailleurs, même si les agents des centres d'accueil des étrangers de Paris concernés ont pu estimer que les chances de succès de la démarche entreprise par les intéressés étaient faibles voire inexistantes, le préfet demeure l'autorité titulaire du pouvoir de décision.

Sur ce point, le Conseil d'État a précisé que le refus d'enregistrement d'une demande de titre de séjour constitue une décision autonome et non assimilable à un refus de séjour et qu'elle peut, en tant que telle, justifier le prononcé d'une suspension sur le fondement de l'article L.521-1 du code de justice administrative¹.

Par ailleurs, la cour administrative d'appel de Douai a plus récemment rappelé que :

« En dehors du cas d'une demande à caractère abusif ou dilatoire, l'autorité administrative chargée d'instruire une demande de titre de séjour ne peut refuser de l'enregistrer et de délivrer le récépissé y afférent, que si le dossier présenté à l'appui de cette demande est incomplet »².

Ainsi, la circonstance que les étrangers pacsés avec une personne française concernés soient présents sur le territoire depuis moins de cinq années – qui aux yeux des services préfectoraux fait obstacle à leur admission au séjour – ne saurait justifier les refus d'enregistrement dont les intéressés font état.

Concernant la remise de récépissé, il ressort des dispositions de l'article R.311-4 du CESEDA que :

¹ CE, 8 août 2002, n° 247739

² CAA Douai, 1^{er} février 2018, n°17DA00775

« est remis à tout étranger admis à souscrire une demande de première délivrance ou de renouvellement de titre de séjour, un récépissé qui autorise la présence de l'intéressé sur le territoire pour la durée qu'il précise ».

Le Conseil d'État a précisé la notion d'« étranger admis à souscrire » qui doit s'entendre de :

« l'étranger a le droit, s'il a déposé un dossier complet, d'obtenir un récépissé de sa demande qui vaut autorisation provisoire de séjour »³.

Cette définition a par ailleurs été reprise dans la circulaire du 5 janvier 2012⁴ adressée par le ministre de l'Intérieur aux services déconcentrés de l'État.

Le préfet de police indiquait par courrier du 2 mai 2017 que l'obligation de remise d'un récépissé posée par l'article R.311-4 précité ne s'applique pas aux étrangers en situation irrégulière car ceux-ci « ne bénéficient d'aucun droit à la régularisation ».

Or, conformément à l'article R.313-1 du CESEDA, dans le cadre d'une demande de titre de séjour portant la mention « vie privée et familiale » introduite sur le fondement de l'article L.313-11 7°, l'étranger n'est pas tenu de justifier de la régularité de son séjour sur le territoire français au moment de sa demande par la production d'un visa de long séjour⁵.

Il en résulte que l'administration ne peut pas refuser d'examiner une demande pour la seule raison que l'étranger est en situation irrégulière et doit procéder à l'examen individuel du dossier avant de prendre une décision.

C'est ainsi que la cour administrative d'appel de Nantes a considéré que :

« il appartient à l'autorité administrative qui envisage de refuser un titre de séjour à un ressortissant étranger en situation irrégulière d'apprécier si, eu égard notamment à la durée et aux conditions de son séjour en France, ainsi qu'à la nature et à l'ancienneté de ses liens familiaux sur le territoire français, l'atteinte que cette mesure porterait à sa vie familiale serait disproportionnée au regard des buts en vue desquels cette décision serait prise »⁶.

Ainsi, les étrangers en situation irrégulière ayant déposé un dossier de demande de titre de séjour en qualité de partenaire de pacs d'un ressortissant français sont soumis aux dispositions de l'article R. 311-4 précité : ils doivent se voir délivrer un récépissé valant autorisation provisoire de séjour lors du dépôt de leur demande et ce, le temps de l'examen de cette demande, sans préjuger de la décision définitive qui sera prise au regard de leur droit au séjour.

Dès lors, la pratique relevée par les cas individuels soumis à l'examen du Défenseur des droits, consistant à refuser d'enregistrer les demandes ou à contraindre les intéressés à formuler leur demande et adresser leur dossier par courrier sans qu'un récépissé ne leur soit remis le temps de l'examen de celui-ci, est contraire aux textes précités.

³ CE, 12 novembre 2001, *Ministre de l'Intérieur c/ Bechar*, n° 239794

⁴ NOR : IOCL1200311C

⁵ Article R.311-2 du CESEDA

⁶ CAA, 15 mars 2018, n°17NT01996

2. Sur les conditions de fond pour la délivrance du titre de séjour sollicité

L'article L.313-11 7° du CESEDA prévoit que doivent être pris en compte pour la délivrance d'un titre de séjour portant la mention « vie privée et familiale » la réalité, l'ancienneté et la stabilité des liens personnels et familiaux en France. Pour autant, aucun texte ne soumet la délivrance du titre sollicité à une condition de durée préalable de cinq ans de séjour sur le territoire national comme semblent l'exiger les services préfectoraux.

S'agissant de la stabilité des liens, l'article 12 de la loi n°99-944 du 15 novembre 1999 dispose que :

« la conclusion d'un pacte civil de solidarité constitue l'un des éléments d'appréciation des liens personnels en France au sens du 7° [de l'article L.313-11 du CESEDA], pour l'obtention d'un titre de séjour ».

C'est ainsi que la circulaire du 30 octobre 2004 relative aux conditions d'examen d'admission au séjour déposées par des ressortissants étrangers en situation irrégulière (NOR : INTD0400134C), qui envisage la situation des étrangers signataires d'un pacs, précise qu'il incombe aux intéressés :

« de justifier de la réalité et de la stabilité de leurs liens sur le territoire français compte tenu notamment de l'effectivité et de l'ancienneté de leur vie commune en France, qui n'est jamais présumée, au regard des liens conservés dans le pays d'origine ».

Cette circulaire expose que la situation des ressortissants étrangers signataires d'un pacs, compte tenu de la spécificité de cet engagement, doit être distinguée de la simple relation de concubinage et qu'elle doit conduire les services préfectoraux à considérer comme satisfaite la condition de stabilité des liens en France dès lors que les intéressés justifient d'une durée de vie commune en France égale à un an. Le Conseil d'État précise à cet égard que la durée de vie commune passée à l'étranger doit également être prise en compte⁷.

Dans ce sens, la Haute juridiction a été amenée à considérer que le refus de délivrance d'un titre de séjour et l'arrêté de reconduite à la frontière, opposés en 2001 à un ressortissant étranger qui a débuté une relation avec un ressortissant français dès son entrée sur le territoire en 1998 et avec qui il est pacsé depuis 2000, porte une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée de l'intéressé⁸. La même solution a été retenue en 2004 pour un ressortissant algérien entré en France en 1999 et vivant depuis lors avec son compagnon de nationalité française, avec qui il a conclu un pacs en juillet 2002⁹.

Par ailleurs, le tribunal administratif de Toulouse a annulé une décision préfectorale de refus de titre de séjour, estimant qu'elle aurait des conséquences manifestement excessives sur la vie privée de l'intéressé : l'étranger était arrivé en France en octobre 1997, menait avec son partenaire « *une vie de couple stable et notoire* » dans la mesure où, d'une part, ce dernier

⁷ CE, 24 février 2006, n°257927

⁸ CE, 9 février 2004, n°243514

⁹ TA Nantes, 30 nov. 2004, n° 034628

l'hébergeait et subvenait à ses besoins, et, d'autre part, le couple avait conclu un pacs en décembre 1999¹⁰.

Seule la circulaire du ministre de l'Intérieur du 28 novembre 2012 relative à l'admission exceptionnelle au séjour (NOR : INTK1229185C) prévoit une condition d'ancienneté de présence en France de cinq ans pour la régularisation de certains étrangers sur le fondement de l'article L.313-11 7° du CESEDA (parents d'enfant scolarisés, conjoint d'étrangers). Elle renvoie toutefois expressément à la circulaire du 30 octobre 2004 précitée en ce qui concerne les étrangers pacés avec un ressortissant français, laquelle ne précise aucune antériorité de présence en France.

S'agissant du fondement de cette restriction, le préfet a certes indiqué, en réponse au courrier du Défenseur des droits du 27 janvier 2017, n'avoir transmis aucune instruction à ses services visant à ce qu'une condition de durée de résidence en France de cinq ans soit opposée aux ressortissants étrangers signataires d'un pacs. Il est toutefois clairement indiqué sur la page consacrée au droit au séjour au titre des liens personnels du site internet du ministère de l'Intérieur, que « *l'ancienneté du séjour en France de l'étranger demandeur doit être supérieure à cinq ans* »¹¹. Cette exigence, présentée comme un critère d'appréciation de la qualité des liens en France pour toute demande d'admission au séjour fondée sur les liens familiaux est dénuée de tout fondement juridique.

Il résulte de l'ensemble de ces éléments, qu'exiger en amont de tout examen concret de leur situation, des demandeurs d'un titre de séjour sur le fondement de l'article L.313-11 7°, pacés à des ressortissants français qui justifient d'une vie de couple stable et réelle, une durée de résidence en France de cinq ans porte une atteinte excessive au droit au respect de la vie privée et familiale des réclamants, protégé par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme.

Pour ces raisons, le Défenseur des droits recommande :

- D'une part, au préfet de police de Paris de rappeler à ses services qu'ils sont tenus de procéder à l'enregistrement des dossiers de demande de titre de séjour qui leurs sont soumis par les ressortissants étrangers pacés avec un.e français.e, de leur remettre un récépissé et de procéder à un examen attentif et conforme aux dispositions légales et réglementaires de leur demande ;
- D'autre part, au ministre de l'Intérieur :
 - D'intervenir par voie d'instruction afin de rappeler aux préfets qu'ils sont tenus de procéder à l'examen particulier de chacune des demandes de titre de séjour qui leur sont soumises par des ressortissants étrangers signataires d'un pacs avec une personne française, y compris lorsque ceux-ci sont présents sur le territoire national depuis moins de cinq ans ;

¹⁰ TA Toulouse, 10 juill. 2000, n° 00/2410

¹¹ Ministère de l'Intérieur. Le droit au séjour au titre des liens personnels et familiaux [en ligne]. Immigration, asile, accueil et accompagnement des étrangers en France, février 2014. Disponible sur : <https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Immigration/L-immigration-familiale/Le-droit-au-sejour-au-titre-des-liens-personnels-et-familiaux>

- De modifier la mention apparaissant sur son site internet selon laquelle, s'agissant du droit au séjour au titre des liens personnels et familiaux en France, l'ancienneté de présence sur le territoire doit être d'au moins cinq ans.

Jacques TOUBON