

Paris, le 10 février 2020

Décision du Défenseur des droits n°2020-016

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, ressortissant turc, qui rencontre des difficultés dans le cadre de la délivrance d'un titre de séjour temporaire au motif qu'il ne présente pas de passeport en cours de validité ;

Prend acte de la décision du préfet de Z de réexaminer la situation de Monsieur X à la suite de l'intervention du Défenseur des droits, lui permettant ainsi d'obtenir le renouvellement de son titre de séjour ;

Décide de recommander au ministre de l'Intérieur de :

- Rappeler à ses services qu'un passeport ne saurait être exigé en première intention comme élément permettant de justifier de la nationalité conformément au respect de l'article R.311-2-2 du CESEDA, la preuve de la nationalité pouvant être apportée par tous moyens ;
- Modifier en ce sens les listes des pièces transmises aux étrangers afin que n'y figure plus le passeport en cours de validité comme preuve exclusive de la nationalité ;
- Initier la modification de l'article L.313-1 du CESEDA en précisant les cas pour lesquels l'exigence de passeport n'est pas requise ;

- Modifier l'article 2.3 de la circulaire du 5 janvier 2012 sur les conditions de délivrance et durée de validité des récépissés et des titres de séjour (NOR IOCL1200311C) en ce qu'il conditionne la délivrance d'une première carte de séjour temporaire à la production d'un document de voyage en cours de validité, sans préciser les exemptions à une telle exigence.

Le Défenseur des droits demande au ministre de l'Intérieur de rendre compte des suites données à ces recommandations dans un délai de quatre mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Jacques TOUBON

Recommandations en application de l'article 25 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011

Le Défenseur des droits a été saisi d'une réclamation de Monsieur X qui rencontre des difficultés dans le cadre du renouvellement de son titre de séjour temporaire au motif qu'il ne présente pas de passeport en cours de validité.

Faits

Ressortissant turc, Monsieur X est entré en France en 2000 et bénéficie depuis d'un titre de séjour 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).

Le 19 février 2019, l'intéressé a sollicité le renouvellement de son titre de séjour et a obtenu un récépissé valable jusqu'au 19 août 2019.

Lors de l'instruction de la demande, la préfecture de Z a indiqué à Monsieur X qu'il était tenu de produire un passeport en cours de validité pour que son titre de séjour lui soit délivré.

Cependant, le réclamant était dans l'impossibilité de répondre à cette exigence. Son passeport avait en effet été annulé par les autorités turques à la suite d'un voyage en Turquie au cours duquel Monsieur X a été arrêté et assigné à résidence en raison de ses liens avec le parti des travailleurs du Kurdistan.

Le réclamant, de retour en France grâce à un visa de retour, se retrouvait sans possibilité de renouveler son passeport et partant, son titre de séjour.

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

Instruction

Par courriel du 15 avril et courrier du 27 mai 2019, les services du Défenseur des droits ont informé la préfecture de Z de la saisine de Monsieur X.

Par courrier du 8 juillet 2019, le préfet indiquait qu'en vertu des articles L.211-1 et L.313-1 du CESEDA, Monsieur X était tenu de présenter un passeport en cours de validité pour que son titre de séjour lui soit délivré.

Par courrier du 2 août 2019, les services du Défenseur des droits ont souhaité rappeler les circonstances exceptionnelles liées à la situation spécifique de l'intéressé et préciser le cadre juridique ayant trait à l'obligation de présenter un passeport dans le cadre de la délivrance d'un titre de séjour.

Par courrier du 1^{er} octobre 2019, le préfet de Z a pris la décision d'accéder à la demande de renouvellement du titre de séjour de Monsieur X mais a indiqué maintenir sa position plus générale sur l'obligation de présenter un passeport en cours de validité dans le cadre des demandes fondées sur l'article L.313-11 7° du CESEDA.

Le Défenseur des droits prend acte de la décision du préfet de Z, laquelle a permis à Monsieur X d'obtenir le renouvellement de son titre de séjour.

Il constate néanmoins le caractère exceptionnel de l'issue favorable donnée à cette réclamation et estime que l'analyse juridique des services de l'État pourra conduire à de nouveaux refus de titre de séjour non fondés.

Discussion juridique

En exigeant la présentation d'un passeport lors de l'enregistrement (I) et de la délivrance d'un titre de séjour (II), les préfetures se fondent sur des dispositions réglementaires et législatives qu'elles interprètent de manière restrictive mais également sur la circulaire du 5 janvier 2012 (NOR IOCL1200311C) laquelle ajoute une condition non prévue par le CESEDA.

I- Sur l'exigence de présentation d'un passeport lors de l'enregistrement d'une demande de titre de séjour

L'exigence de présentation d'un passeport peut découler, d'une part, de l'exigence d'entrée régulière en France pour certains titres de séjour ou, d'autre part, de l'exigence de prouver sa nationalité.

- Sur l'exigence d'entrée régulière

Aux termes de l'article R.313-2 du CESEDA, certains étrangers ne sont pas soumis à la condition d'entrée régulière sur le territoire français prévue par le 1° de l'article R.313-1 du CESEDA. Ceux-ci ne sont donc pas tenus de présenter un passeport dans lequel est apposé leur visa pour solliciter un titre de séjour.

Le Conseil d'État l'a confirmé par décision du 30 novembre 2011 en rappelant :

« qu'une personne étrangère visée à l'article R. 313-2 n'a pas à présenter son passeport, ni au moment de sa demande de carte de séjour, ni au moment de la délivrance de celle-ci » (CE, 30 novembre 2011, Da Costa, Req. n° 351584).

- Sur l'exigence de justifier de sa nationalité

Le passeport ne saurait être exigé pour prouver la nationalité. L'article R. 311-2-2 du CESEDA prévoit certes que :

« l'étranger qui demande la délivrance ou le renouvellement d'un titre de séjour présente les documents justifiant de son état civil et de sa nationalité et, le cas échéant, de ceux de son conjoint, de ses enfants et de ses ascendants ».

Cet article s'analyse par certaines préfetures comme systématisant la présentation d'un passeport en tant que justificatif de nationalité. Toutefois, cette pratique n'apparaît pas conforme à la lettre de l'article R.311-2-2 du CESEDA et le ministre de l'Intérieur indiquait lui-même, dans un courrier au Défenseur des droits du 10 octobre 2017, avoir rappelé à ses services en charge du séjour que la nationalité pouvait se prouver par la production d'un

passport en cours de validité mais également par d'autres moyens comme un passeport périmé, une attestation consulaire ou une carte nationale d'identité délivrée par l'État dont le demandeur est ressortissant.

Cette pratique des préfetures persistant, le Défenseur des droits a interrogé la Direction générale des étrangers en France (DGEF). En réponse, le ministère de l'Intérieur lui indiquait par courrier du 11 décembre 2019 :

« Je vous confirme que la preuve de nationalité peut être apportée par d'autres moyens que la production d'un passeport en cours de validité, l'article R.311-2-2 du CESEDA ne comportant pas de liste de documents exigibles du demandeur pour prouver sa nationalité, laquelle peut donc être apportée par tous moyens. Par suite, si les préfetures ont pour consigne de demander, en première intention, la production d'un passeport en cours de validité dans la mesure où la détention de ce document atteste de la nationalité du demandeur, le passeport ne constitue pas le seul moyen de preuve admis. Aussi, lorsqu'une telle présentation n'est pas possible, il doit être proposé au demandeur d'établir la preuve de sa nationalité par d'autres moyens, notamment par la production de pièces telles qu'une carte nationalité d'identité, d'une attestation consulaire avec photographie mentionnant sa nationalité, d'une carte consulaire, d'un certificat de nationalité, d'une carte d'électeur, d'une carte d'identité militaire, d'un passeport périmé, d'un permis de conduire, etc. Cette énumération n'est pas exhaustive et peut être adaptée au cas d'espèce (...). »

Le Défenseur des droits souscrit à l'analyse visant à considérer que la preuve de la nationalité peut se faire par tous moyens mais estime que solliciter la production d'un passeport en cours de validité en première intention semble contestable dans la mesure où cette pratique freine et retarde l'accès au séjour du demandeur.

II- Sur l'exigence de présentation d'un passeport lors de la délivrance du titre de séjour

Pour exiger de Monsieur X la présentation de son passeport au moment de la délivrance du titre de séjour sollicité, la préfeture s'est fondée sur l'article L.313-1 du CESEDA lequel prévoit que :

« La durée de validité de la carte de séjour temporaire ne peut être supérieure à un an et ne peut dépasser la durée de validité des documents et visas mentionnés à l'article L. 211-1 du présent code. »

Cet article est aussi cité par l'article 2.3 de la circulaire du 5 janvier 2012 (NOR IOCL1200311C) selon lequel :

*« Le CESEDA distingue la situation d'enregistrement de la demande de titre de séjour (article R.313-1 1^o) de celle de la délivrance du titre (article L.313-1). (...) Dans le second cas, et en prévoyant que la durée de la carte de séjour doit reposer sur le fondement d'un document produit par l'étranger, l'article L.313-1 rend nécessaire la production d'un document en cours de validité. Cet article fait par ailleurs référence aux documents prévus à l'article L.211-1 du même code, qui sont les documents requis par 3 conventions internationales et les règlements en vigueur pour entrer en France. **Vos***

services pourront donc conditionner la délivrance de la première carte de séjour temporaire à la production d'un document de voyage en cours de validité. L'absence de document de voyage en cours de validité est en conséquence un motif de refus, sauf circonstances exceptionnelles liées à la situation spécifique de l'étranger. »

La circulaire invite donc les préfetures, sur le fondement de l'article L.313-1 du CESEDA, à exiger la présentation d'un passeport en cours de validité au moment de la délivrance d'une première carte de séjour temporaire.

Dès lors, si les étrangers mentionnés ci-dessus sont exemptés de présenter les documents et visas prouvant leur entrée régulière en France au moment de l'enregistrement de leur demande de titre de séjour, l'interprétation restrictive de l'article L.313-1 du CESEDA qui résulte notamment de la circulaire du 5 janvier 2012 pourrait conduire à ce qu'ils soient tenus de le faire au moment de la délivrance dudit titre. Ce serait pour le moins paradoxal.

L'application de cette circulaire devrait être écartée pour plusieurs raisons :

Premièrement, la circulaire distingue la situation de l'article R.313-1 1° de celle de l'article L.313-1 du CESEDA. Or, ces deux articles se fondent sur le même article pour exiger ou exempter la possession d'un passeport à savoir l'article L.211-1 du CESEDA. Il apparaît donc que l'exigence de passeport au moment de la délivrance du titre de séjour se base sur des dispositions qui elles-mêmes fondent l'exemption de présentation de passeport au moment de l'enregistrement de la demande.

Par conséquent, il convient d'interpréter l'article L.313-1 du CESEDA comme ne concernant pas les personnes bénéficiant d'une exemption au titre de l'article R.313-2 CESEDA, sauf à priver de tout effet cette exception d'entrée régulière en France.

Deuxièmement, s'agissant des documents de voyage exigibles, l'article L.211-1 1° du CESEDA prévoit que tout étranger, pour entrer en France, doit être muni « *des documents et visas exigés par les conventions internationales et les règlements en vigueur* ». Il est précisé par l'article R.211-1 du même code que la nature des documents visés est déterminée par un arrêté du ministre chargé de l'immigration.

Or, l'arrêté du 10 avril 1984 relatif aux conditions d'entrée des étrangers sur le territoire métropolitain a été abrogé le 21 mai 2010 et n'a pas été remplacé. Rien ne permet de ce fait de déterminer la nature des documents requis par l'article L.313-1 du CESEDA. Ainsi, il semblerait que la phrase de cet article prévoyant que « *La durée de validité de la carte de séjour temporaire (...) ne peut dépasser la durée de validité des documents et visas mentionnés à l'article L. 211-1 du présent code.* » soit désormais dépourvue de tout objet.

Il convient en outre de rappeler qu'une circulaire est dépourvue de valeur juridique propre et ne peut rien ajouter ni retrancher aux textes. En cas de contradiction entre la circulaire d'un côté, et les lois et règlements de l'autre, ce sont ces derniers qui doivent prévaloir.

Ainsi, les préfetures ne peuvent se fonder sur la circulaire du 5 janvier 2012 pour justifier l'exigence d'un passeport en cours de validité dans le cadre de la délivrance d'une carte de séjour temporaire.

Par conséquent, le Défenseur des droits recommande au ministre de l'Intérieur de :

- Rappeler à ses services qu'un passeport ne saurait être exigé en première intention comme élément permettant de justifier de la nationalité conformément au respect de l'article R.311-2-2 du CESEDA, la preuve de la nationalité pouvant être apportée par tous moyens ;
- Modifier en ce sens les listes des pièces transmises aux étrangers afin que n'y figure plus le passeport en cours de validité comme preuve exclusive de la nationalité ;
- Initier la modification de l'article L.313-1 du CESEDA en précisant les cas pour lesquels l'exigence de passeport n'est pas requise ;
- Modifier l'article 2.3 de la circulaire du 5 janvier 2012 sur les conditions de délivrance et durée de validité des récépissés et des titres de séjour (NOR IOCL1200311C) en ce qu'il conditionne la délivrance d'une première carte de séjour temporaire à la production d'un document de voyage en cours de validité, sans préciser les exemptions à une telle exigence.

Jacques TOUBON