

Paris, le 28 mai 2021

Décision du Défenseur des droits n°2021-165

La Défenseure 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 ;

Saisie par Monsieur X d'une réclamation relative à l'impossibilité d'obtenir un rendez-vous auprès des services de la préfecture de Y pour le dépôt d'une première demande d'admission au séjour d'une part, et aux mesures d'éloignement prises à son encontre d'autre part ;

Décide de présenter les observations suivantes devant la cour administrative d'appel de Z, ainsi que l'y autorise l'article 33 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011.

Claire HÉDON

Observations devant la cour administrative d'appel de Z en application de l'article 33 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011

Le Défenseur des droits a été saisi par Monsieur X d'une réclamation relative à l'impossibilité d'obtenir un rendez-vous auprès des services de la préfecture de Y pour le dépôt d'une première demande d'admission au séjour d'une part, et aux mesures d'éloignement prises à son encontre d'autre part.

FAITS

Monsieur X, né le 17 novembre 2000 à Abidjan (Côte d'Ivoire), de nationalité ivoirienne, est entré en France le 7 novembre 2016.

Du fait de sa minorité et de son isolement, le 29 septembre 2017, il a été confié à l'aide sociale à l'enfance (ASE) de W, à l'âge de 16 ans.

À sa majorité, il a décidé de déposer une demande d'admission exceptionnelle au séjour sur le fondement de l'article L.313-15 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), devenu L.435-3 à compter du 1^{er} mai 2021¹.

En 2019, il a tenté à plusieurs reprises d'obtenir un rendez-vous en ligne sur le site de la préfecture de Y, en vain.

Par lettre recommandée du 20 août 2019, il a alerté la préfecture sur les difficultés rencontrées.

Le 16 janvier 2020, Monsieur X a fait l'objet d'une interpellation et a été placé en garde à vue pour des faits de complicité de trafic de stupéfiants qui ont donné lieu à un rappel à la loi décidé par le procureur de la République de A.

À la suite de cette interpellation, le préfet de Y a, par décision du 17 janvier 2020, prononcé à son encontre une obligation de quitter le territoire (OQTF) sans délai, assortie d'une interdiction de retour sur le territoire français (IRTF) d'une durée de deux ans.

Monsieur X a contesté cette décision devant le tribunal administratif de B qui a rejeté sa requête par jugement du 19 octobre 2020. Il a interjeté appel du jugement devant la cour administrative d'appel de Z. L'audience est fixée au 4 juin 2021.

Parallèlement, il a saisi le juge des référés aux fins d'obtenir un rendez-vous et enregistrer sa demande de titre de séjour auprès de la préfecture. Par ordonnance du 5 octobre 2020, le tribunal administratif de B a enjoint au préfet de lui donner, dans un délai de 15 jours, une date de convocation.

Sur requête de l'autorité préfectorale et par ordonnance du 13 novembre 2020, le tribunal administratif a mis fin à cette injonction au regard du jugement rendu au fond dans l'intervalle.

Le 1^{er} février 2021, Monsieur X a de nouveau saisi le juge des référés, lequel a rejeté sa requête compte tenu de la mesure d'éloignement prise à son encontre.

C'est dans ces circonstances que Monsieur X a saisi le Défenseur des droits.

¹ Conformément à l'ordonnance n° 2020-1733 du 16 décembre 2020.

INSTRUCTION

Par lettre recommandée du 12 avril 2021, dont la copie a été envoyée par lettre simple et par courriel, le Défenseur des droits a adressé au préfet de Y une note récapitulant les éléments selon lesquels il pourrait conclure à l'existence d'une atteinte à un droit d'un usager de l'administration et d'une atteinte disproportionnée à la vie privée et familiale de l'intéressé, justifiant que sa demande de titre de séjour soit enregistrée et examinée par les services de la préfecture. Le Défenseur des droits invitait le préfet à formuler toute observation qu'il jugerait utile de porter à sa connaissance.

À ce jour, aucun élément de réponse n'est parvenu au Défenseur des droits.

Informée de la date d'audience fixée le 4 juin 2021, la Défenseure des droits décide de présenter des observations dans le cadre de la présente procédure.

DISCUSSION JURIDIQUE

L'impossibilité à laquelle s'est trouvé confronté Monsieur X d'obtenir un rendez-vous en préfecture afin de déposer une demande d'admission au séjour (1), alors qu'il semble réunir les conditions prévues par les articles L.435-3 et L.423-23 (anciens L.313-15 et L.313-11 7°) du CESEDA (2), constitue une atteinte à un droit d'un usager de l'administration ainsi qu'une atteinte disproportionnée à la vie privée et familiale du réclamant, de nature à invalider les mesures d'éloignement prises à son encontre (3).

1. Sur l'impossibilité de Monsieur X d'obtenir un rendez-vous en préfecture afin de faire enregistrer sa demande de titre de séjour

Il convient de rappeler le contexte (a), les dispositions applicables (b) et les interventions du Défenseur des droits (c) sur la question récurrente des problèmes de dématérialisation.

a) Le contexte

Depuis deux ans, le Défenseur des droits, et en premier lieu ses délégués territoriaux, sont destinataires de nombreuses réclamations émanant de personnes étrangères rencontrant des difficultés importantes pour déposer une première demande de titre de séjour ou de renouvellement, en raison de la défaillance des procédures dématérialisées imposées par certaines préfectures.

En raison de la saturation des plages horaires ouvertes à la réservation, les intéressés ne sont pas en mesure de prendre de rendez-vous et se trouvent dans l'impossibilité d'accomplir les démarches nécessaires au dépôt d'une première demande ou d'une demande de renouvellement de leur titre de séjour.

Or, ce n'est qu'à l'issue de ce rendez-vous que les intéressés qui ont déposé un dossier complet peuvent obtenir un récépissé. Ces procédures dématérialisées défaillantes aboutissent donc à ce que des étrangers soient maintenus dans une situation précaire, voire placés dans une situation irrégulière, alors même qu'ils disposent de l'ensemble des éléments leur permettant de déposer une demande de titre de séjour.

À ce jour, il est devenu quasiment impossible d'accéder à certains guichets préfectoraux dans un délai raisonnable en vue d'effectuer des démarches relatives au droit au séjour.

Ce constat est dressé tant par les délégués du Défenseur des droits que par les associations, les avocats et les travailleurs sociaux qui le saisissent très régulièrement à ce sujet.

Les données collectées par le robot de la Cimade - qui consulte toutes les heures les rendez-vous disponibles pour chaque préfecture - permettent une confirmation statistique de ces multiples remontées de terrain.

À l'occasion d'un référé porté devant le Conseil d'Etat², la rapporteure publique, Madame Mireille LE CORRE, a elle aussi dressé un constat sévère concernant les problèmes posés par la prise de rendez-vous en ligne en préfecture :

« Cette situation – que nous n'hésitons pas à qualifier d'inacceptable pour la situation des étrangers dans notre pays – ne saurait perdurer ».

De façon plus générale, dans un rapport sur *L'entrée, le séjour et le premier accueil des personnes étrangères* rendu public le 5 mai 2020³, la Cour des comptes a noté que :

« De nombreuses préfectures, y compris parmi les plus importantes, ne parviennent plus à accueillir les personnes et à instruire les demandes liées à l'immigration dans des conditions satisfaisantes ».

b) Le droit

o Le droit pour l'usager de saisir l'administration par voie électronique

L'article L.112-8 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA) ouvre aux usagers une possibilité de saisir l'administration et de correspondre avec elle par voie électronique.

L'article L.112-9 du même code permet quant à lui aux administrations d'être à l'initiative de procédures dématérialisées en créant des téléservices.

Le 3^{ème} alinéa de cet article autorise l'administration à déterminer, parmi tous les modes de saisine dématérialisée existants (courriel, formulaire de contact, plateforme informatique dédiée, etc.), celui que les usagers devront impérativement utiliser s'ils choisissent d'exercer leur droit de la saisir par voie électronique.

Le Conseil d'État a précisé que ni les articles L.112-8 et suivants CRPA prévoyant un droit de saisine de l'administration par voie électronique, ni le décret n° 2016-685 du 27 mai 2016 autorisant les administrations à créer des téléservices, n'avaient pour effet de rendre obligatoire ce mode de saisine à l'exclusion de tout autre (CE, 10^{ème}-9^{ème} Ch. réun., 27 novembre 2019, n° 422516).

La saisine par voie électronique de l'administration demeure par conséquent un droit pour les usagers, qui ne peuvent se la voir imposer. Partant, toute administration est tenue de prévoir une alternative à la procédure dématérialisée. Certains préfets ont ainsi modifié leurs pratiques depuis l'arrêt du Conseil d'État.

² CE, réf., 10 juin 2020, n° 435594, mentionné au recueil Lebon.

³ Cour des comptes, Rapport thématique, *L'entrée, le séjour et le premier accueil des personnes étrangères*, 2020.

- L'obligation de détenir un titre de séjour et son corollaire, le droit de voir sa demande enregistrée dans un délai raisonnable

Pour les étrangers souhaitant déposer une demande de titre de séjour, l'inaccessibilité des guichets consécutive à la dématérialisation intégrale des prises de rendez-vous soulève d'autant plus de difficultés qu'elle empêche les intéressés d'accomplir une obligation légale.

Tout étranger âgé de plus de dix-huit ans est en effet tenu, conformément à l'article L.411-1 (anc. L.311-1) du CESEDA, de détenir un titre de séjour. L'article R.431-2 (anc. R.311-1) du même code précise qu'il doit pour cela se présenter en préfecture ou sous-préfecture pour souscrire une demande de titre de séjour.

Ces obligations textuelles ont nécessairement pour corollaire le droit de tout étranger majeur à voir examiner sa demande. Le Conseil d'État, précisément saisi des difficultés rencontrées par une personne souhaitant régulariser sa situation administrative auprès de la préfecture, a ainsi rappelé qu'il incombait à l'autorité administrative de procéder à l'enregistrement d'une demande de titre de séjour dans un délai raisonnable. À défaut, l'étranger est fondé à saisir le juge des référés sur le fondement de l'article L.521-3 du code de justice administrative (CE, réf., 10 juin 2020, n° 435594).

- La preuve des échanges avec l'administration

Conformément à l'article L.112-11 du CRPA, tout envoi à une administration par voie électronique fait l'objet d'un accusé de réception électronique et, lorsque celui-ci n'est pas instantané, d'un accusé d'enregistrement électronique.

Aux termes des articles R.112-11-1 et 2 du même code, ces documents mentionnent la date de réception de l'envoi électronique effectué par la personne. Lorsque l'envoi de l'accusé d'enregistrement ne peut être instantané, il doit impérativement intervenir dans un délai d'un jour ouvré à compter de la réception.

Or, les plateformes de prise de rendez-vous des préfectures ne présentent généralement pas de telles garanties puisque ça n'est que lorsque la personne sélectionne un créneau disponible qu'elle peut s'identifier et obtenir une convocation. De ce fait, lorsque aucun rendez-vous n'est disponible, les personnes ne peuvent obtenir aucun document nominatif attestant de leurs démarches.

Il est pourtant essentiel qu'une personne en situation irrégulière puisse rapporter la preuve de ses diligences vis-à-vis de la préfecture. À défaut, en cas de contrôle de son droit au séjour, elle pourra faire l'objet d'une retenue dans l'enceinte d'un commissariat pour vérification de sa situation administrative puis, le cas échéant, être placée en centre de rétention en vue de son éloignement.

c) Les interventions du Défenseur des droits

Depuis 2018, le Défenseur des droits intervient régulièrement auprès des préfets au sujet des difficultés liées à la prise de rendez-vous en ligne.

Il est en premier lieu saisi par l'intermédiaire de ses délégués territoriaux, qui reçoivent les réclamants et tentent de résoudre à l'amiable les difficultés d'accès aux droits auxquelles sont confrontés les usagers du service public. Dans certaines préfectures toutefois, la situation est telle que les interventions des délégués sont devenues vaines.

Les demandes de réexamen adressées directement par les services centraux du Défenseur des droits aux préfets de ces départements ne permettent pas non plus de résoudre ces litiges de manière amiable.

Face à l'ampleur de la situation, le Défenseur des droits a, par une décision n° 2020-142 du 10 juillet 2020, formulé plusieurs recommandations à l'attention du ministre de l'Intérieur.

Il a par ailleurs décidé d'interroger chaque préfet ayant fait le choix de recourir à un dispositif de prise de rendez-vous présentant de telles défaillances.

Par courrier du 6 octobre 2020, le Défenseur des droits a directement saisi le préfet de Y de ces difficultés qui affectent tout particulièrement les personnes entreprenant des démarches en vue de la régularisation de leur situation administrative.

Concernant plus particulièrement la situation des jeunes majeurs étrangers dont il était saisi de plusieurs réclamations individuelles, le Défenseur des droits a décidé d'alerter le préfet de Y dans le cadre d'une instruction parallèle.

En réponse, le préfet a indiqué que des rendez-vous étaient mis régulièrement en ligne depuis le 17 août 2020 concernant les jeunes majeurs pris en charge par l'ASE entre l'âge de 16 et 18 ans souhaitant déposer une demande d'admission exceptionnelle au séjour sur le fondement de l'article L.435-3 (anc. L.313-15) du CESEDA et que les demandeurs se verraient remettre un récépissé les autorisant à travailler le jour du dépôt de leur demande, sous réserve de la production d'un contrat d'apprentissage de plus de six mois.

La Défenseure des droits s'est félicitée de cette nouvelle procédure dédiée qui permet de mieux prendre en compte la situation des jeunes majeurs étrangers concernés et éviter l'interruption de leur parcours de formation professionnelle.

S'agissant par ailleurs de la situation des jeunes majeurs qui ne remplissent plus la condition liée à l'âge auquel doit être effectué la demande, à savoir l'année suivant leur dix-huitième anniversaire, du fait de l'impossibilité dans laquelle ils ont pu se trouver de déposer leur demande faute de créneau horaire disponible sur le site de la préfecture, la Défenseure des droits a fait appel à la bienveillance du préfet de Y pour qu'un réexamen de leur situation puisse avoir lieu lorsqu'ils produisent des éléments attestant des difficultés rencontrées.

En l'espèce, Monsieur X produit plusieurs éléments permettant de constater qu'il s'est trouvé dans l'impossibilité d'obtenir un rendez-vous auprès de la préfecture de Y pour déposer, dans l'année suivant ses 18 ans, une première demande d'admission au séjour sur le fondement de l'article L.313-15 (devenu L.435-3) du CESEDA.

Tout d'abord, il communique 84 captures d'écran réalisées entre le 8 janvier et le 30 décembre 2019, à des horaires variés et plusieurs fois par jours pour certaines dates, faisant état de l'indisponibilité de plage horaire pour une demande d'admission exceptionnelle au séjour dans l'arrondissement de A.

À cette période, aucune rubrique dédiée aux jeunes majeurs n'était accessible sur le site de la préfecture. Au moment où cette rubrique a été mise en place, au mois d'août 2020, Monsieur X n'était plus dans l'année suivant son dix-huitième anniversaire.

Parallèlement à ces captures d'écran, le réclamant justifie avoir interpellé l'autorité préfectorale par d'autres moyens. Il a ainsi adressé une lettre recommandée réceptionnée le 30 août 2019 par la préfecture, faisant état des difficultés rencontrées et sollicitant un rendez-vous en précisant qu'il allait bientôt avoir 19 ans. Le proviseur de son lycée, Monsieur C, a confirmé ses difficultés et soutenu sa demande de titre auprès de l'autorité préfectorale⁴.

En l'absence de réponse et après son dix-neuvième anniversaire, Monsieur X a poursuivi ses tentatives pour obtenir des rendez-vous en ligne pour une demande d'admission exceptionnelle au séjour. Il produit ainsi 31 captures d'écran réalisées entre le 2 janvier et le 31 août 2020 et 2 captures d'écran réalisées les 26 janvier et 1^{er} février 2021.

Par attestation du 17 mars 2021, Madame D, chargée d'accompagnement juridique à la mairie de F, confirme l'impossibilité de Monsieur X d'obtenir un rendez-vous pour enregistrer sa demande d'admission exceptionnelle au séjour.

Parallèlement, le 30 juillet 2020, par courrier et via le site « demarches-simplifiees.fr », le réclamant a décidé de déposer une demande de titre de séjour « vie privée et familiale » – non conditionnée à une limite d'âge – sur le fondement de l'article L.313-11 2° bis ou 7° (repris aux articles L.423-22 et L.423-23) du CESEDA. Son dossier a été rejeté le 3 août suivant, avec pour seule réponse « *Bonjour, vous devez faire une demande d'admission exceptionnelle au séjour* ». En réponse du 4 août 2020, il a rappelé l'impossibilité d'obtenir un rendez-vous et sollicité une date de convocation.

C'est également ce qui ressort du procès-verbal d'audition de Monsieur X par les services de police produit par la préfecture dans le cadre du contentieux en cours⁵.

C'est d'ailleurs ce qu'a retenu le juge des référés, dans son ordonnance du 5 octobre 2020 : « *M. X établit suffisamment les nombreuses tentatives faites en vain pendant plusieurs semaines pour obtenir un rendez-vous en préfecture* ».

Dans son jugement du 19 octobre 2020, le tribunal administratif a considéré que l'ordonnance étant postérieure à la décision contestée, « *elle [était] sans influence sur sa légalité et a seulement une incidence sur son exécution* ». Toutefois, une telle appréciation fait abstraction de l'impossibilité dans laquelle s'est trouvé le réclamant de déposer sa demande de titre, qui est quant à elle bien antérieure aux mesures d'éloignement prononcées à son encontre.

Or, en l'espèce, si Monsieur X avait été mis en mesure de déposer sa demande d'admission au séjour, il aurait certainement été en possession, au moment de son interpellation, d'un récépissé voire d'un titre de séjour puisqu'il semble remplir les conditions prévues par les articles L.435-3 et L.423-23 (anc. L.313-15 et L.313-11 7°) du CESEDA pour l'obtention d'un droit au séjour (voir *infra*).

⁴ Courrier du 8 janvier 2020 de Monsieur C, proviseur du lycée G.

⁵ PV n° 00995/2020/000977 du 16 janvier 2020, page 2.

Dès lors, sa situation aurait été appréciée autrement par le préfet et n'aurait pas nécessairement conduit au prononcé des mesures d'éloignement litigieuses.

2. Sur le droit au séjour de Monsieur X

Des éléments recueillis, il ressort que c'est d'abord en sa qualité de jeune majeur pris en charge par l'ASE entre l'âge de 16 et 18 ans que Monsieur X a tenté de solliciter son admission exceptionnelle au séjour dans l'année suivant son 18^{ème} anniversaire sur le fondement de l'article L.313-15 (devenu L.435-3) du CESEDA (a). Face à l'impossibilité d'obtenir un rendez-vous pour faire enregistrer sa demande, il a également sollicité un titre « vie privée et familiale » sur le fondement de l'article L.313-11 7° (devenu L.423-23) du CESEDA, et dont il semble également remplir les conditions (b).

a) Sur la réunion des conditions de l'article L.435-3 du CESEDA

Aux termes de l'article L.435-3 (anc. L.313-15) du CESEDA :

« À titre exceptionnel, l'étranger qui a été confié à l'aide sociale à l'enfance 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 sur l'insertion de cet étranger dans la société française (...) ».

Dans la circulaire du 28 novembre 2012 (NOR : INTK1229185C), le ministre de l'Intérieur a rappelé aux préfets qu'ils disposaient d'une base légale de régularisation des jeunes majeurs isolés pris en charge par l'ASE entre l'âge de 16 et 18 ans. À cet égard, il leur a demandé de « faire un usage bienveillant de ces dispositions » lorsque le mineur satisfait à l'ensemble des conditions posées par la loi et « que la qualité de son parcours de formation est de nature à lui permettre une insertion durable dans la société française ».

La circulaire interministérielle du 25 janvier 2016 (NOR : JUSF1602101C) précise, dans son annexe 10, que « les mineurs étrangers pris en charge entre seize et dix-huit ans, bénéficient un examen particulier et approfondi de leur situation au regard du séjour, dans le cadre des dispositions de l'article L.313-15 du code et des orientations données par la circulaire du 28 novembre 2012 ».

Il est de jurisprudence constante que le préfet saisi d'une demande de titre sur ce fondement doit tout d'abord vérifier que l'étranger est dans l'année qui suit son 18^{ème} anniversaire, que sa présence en France ne constitue pas une menace pour l'ordre public⁶ et qu'il a été confié, entre l'âge de 16 et 18 ans, au service de l'ASE. Si ces conditions sont remplies, il ne peut refuser la délivrance du titre qu'en raison de la situation de l'intéressé appréciée de façon globale au regard du caractère réel et sérieux du suivi de sa formation, de la nature de ses

⁶ Sur l'absence de menace à l'ordre public, voir *infra* - décisions d'OQTF et d'IRTF prises à son encontre.

liens avec la famille restée dans le pays d'origine et de l'avis de la structure d'accueil sur son insertion dans la société française⁷.

- **La prise en charge par l'ASE entre l'âge de 16 et 18 ans**

La prise en charge par l'ASE doit être pérenne (accueil provisoire de prévention insuffisant⁸) et décidée par l'autorité judiciaire (ordonnance de placement provisoire du procureur de la République ou d'un juge judiciaire).

En l'espèce, Monsieur X a été placé à l'ASE à l'âge de 16 ans, par une ordonnance de placement provisoire du procureur de la République de Z du 29 septembre 2017.

- **La formation professionnelle qualifiante**

Le jeune majeur doit justifier du suivi réel et sérieux depuis au moins six mois d'une formation destinée à lui apporter une qualification professionnelle.

La circulaire du 25 janvier 2016 précise que ces formations professionnelles sont définies par le code de l'éducation et comprennent les CAP, les BEP, les bacs professionnels, les DUT, la licence et le master lorsqu'ils sont suivis en alternance.

Concernant le caractère réel et sérieux des études entreprises, « *doivent être prises en compte la motivation du candidat, son assiduité aux enseignements et sa volonté de s'intégrer par le travail dans la société française, au regard de ses évaluations et de ses résultats, qu'il lui appartient de produire* » (Circ. intermin. préc., ann. 10).

Concernant la nature du titre de séjour à délivrer, la circulaire précise que lorsque l'intéressé suit une formation professionnelle qualifiante sans toutefois justifier d'un contrat d'apprentissage ou de professionnalisation, il peut se voir se voit délivrer, en lieu et place d'une carte « salarié » ou « travailleur temporaire », une carte de séjour portant la mention « étudiant » afin de lui permettre de poursuivre ses études (Circ. intermin. préc., ann.10).

C'est également ce que prévoit la circulaire du 28 novembre 2012 en précisant que les préfets peuvent, en application de leur pouvoir discrétionnaire, délivrer une carte de séjour temporaire portant la mention « étudiant ».

En l'espèce, Monsieur X justifie avoir suivi une scolarité quelques mois après son arrivée sur le territoire, à compter de janvier 2017, au sein du lycée G⁹.

En juin 2019, il a obtenu un brevet d'études professionnelles (BEP) et en juin 2020, un baccalauréat professionnel « spécialité accueil - relation clients et usagers » au sein de ce lycée. Il produit des bulletins scolaires faisant état du sérieux du suivi de sa formation professionnelle.

Depuis septembre 2020, il est inscrit au sein du lycée professionnel H situé à Z afin de préparer le diplôme « mention complémentaire – services financiers » qui donne accès directement à la vie active et/ou permet de poursuivre des études vers un BTS banque, assurance,

⁷ CAA Lyon, 11 oct. 2016, n° 16LY00429 concernant une demande sur le fondement de l'art. L.313-11 2° bis du CESEDA dont les conditions sont sur ce point similaires à celles de l'art. L.313-15 du CESEDA.

⁸ CAA Lyon, 29 sept. 2015, n° 14LY00043.

⁹ Courrier du proviseur du lycée au préfet du 8 janv. 2020.

professions immobilières, etc. Le titulaire du diplôme pourra exercer ses fonctions dans un établissement du secteur bancaire ou dans les sociétés d'assurance, dans les métiers suivants : guichetier, chargé d'accueil, assistant commercial, banquier, assureur, chargé de relation clientèle, etc. Il s'agit d'une formation initiale en 1 an (sous statut scolaire), alternant entre enseignements généraux, enseignements technologiques et professionnels et stages et périodes de formation en milieu professionnel (PFMP) qui font l'objet d'une convention de stage (art. L.124-1 code de l'éducation).¹⁰

Monsieur X justifie donc du suivi réel et sérieux d'une formation professionnelle qualifiante au sens des dispositions applicables, pour laquelle un titre de séjour « étudiant » pourrait lui être délivré en l'absence de contrat d'apprentissage ou de professionnalisation, et selon les dispositions de la circulaire interministérielle précitée.

- **Les liens développés sur le territoire français et le degré d'intégration**

L'autorité administrative doit prendre en compte la stabilité et l'intensité des liens développés sur le territoire français en tenant compte, au cas par cas, de la situation personnelle et familiale.

La nature des liens avec la famille restée dans le pays d'origine repose sur les éléments produits par le jeune. Conformément à la circulaire du 28 novembre 2012, ce critère ne doit pas être systématiquement opposé dès lors que les liens avec la famille restée dans le pays d'origine semblent tenus ou profondément dégradés (Circ. intermin. préc., ann. 10).

Ainsi, lorsqu'il a été établi que le jeune n'a plus de contact avec les membres de sa famille et qu'il prouve avoir accompli des efforts d'insertion, notamment au regard de ses résultats scolaires ainsi que des notes sociales du service de l'ASE, le préfet doit être regardé comme ayant entaché sa décision d'une erreur de droit (CAA Paris, 27 nov. 2015, n° 15PA01205).

La circulaire du 25 janvier 2016 précise que la formation professionnelle du mineur isolé est un des gages d'insertion sur le territoire français.

L'intégration doit ainsi s'apprécier tant au regard de l'apprentissage de la langue française de l'intéressé, de la réussite des études entreprises que des contacts sociaux qu'il a noués au cours de ses années de présence sur le territoire (CAA Paris, 16 nov. 2015, n° 15PA00399).

En l'espèce, Monsieur X est entré seul sur le territoire français. Il apparaît que seul un oncle, qui l'a aidé à obtenir un extrait d'acte de naissance après son arrivée en France, réside en Côte d'Ivoire où seraient décédés ses parents.

Une tante maternelle, Madame X, titulaire d'une carte de résident, réside en Seine-Saint-Denis. Il aurait vécu quelques temps à son domicile avant sa prise en charge par l'ASE en 2017¹¹. Elle atteste l'héberger actuellement les week-ends et vacances scolaires.

¹⁰ https://www.ac-paris.fr/serail/jcms/s1_2188605/fr/presentation-de-la-mention-complementaire-services-financiers

¹¹ Selon le rapport d'évaluation de la minorité de Monsieur X.

Ses liens avec son pays d'origine apparaissent ainsi ténus et profondément dégradés et Monsieur X justifie d'efforts d'insertion, notamment au regard de ses résultats scolaires et de son parcours de formation professionnelle.

Au vu de ces éléments, Monsieur X, s'il ne s'était heurté à l'impossibilité de déposer sa demande de titre de séjour dans l'année de ses dix-huit ans, aurait donc pu être regardé comme remplissant les conditions prévues par l'article L.435-3 (anc. L.313-15) du CESEDA, et bénéficier d'un titre de séjour à ce titre.

b) Sur la délivrance d'un titre sur le fondement de l'article L.423-23 du CESEDA

Aux termes de l'article L.423-23 (anc. L.313-11 7°) du CESEDA :

« L'étranger ne vivant pas en état de polygamie, qui n'entre pas dans les catégories prévues aux articles L.423-1, L.423-7, L.423-14, L.423-15, L.423-21 et L.423-22 ou dans celles qui ouvrent droit au regroupement familial, et qui dispose de liens personnels et familiaux en France 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, 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.

Les liens mentionnés au premier alinéa 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 de l'étranger dans la société française est évaluée en tenant compte notamment de sa connaissance des valeurs de la République ».

Dans la mesure où cette disposition vise à transposer en droit interne les exigences de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH) relatif au droit au respect de la vie privée et familiale, c'est par référence à cet article, tel qu'interprété par la Cour européenne des droits de l'Homme et par les juridictions administratives françaises, que l'administration doit se prononcer sur les demandes qui lui sont adressées.

L'article 8 de la CEDH protège le droit à l'épanouissement personnel, que ce soit sous la forme du développement personnel ou sous celle de l'autonomie personnelle. Il englobe le droit pour tout individu d'aller vers les autres afin de nouer et développer des relations avec ses semblables et le monde extérieur, y compris dans le domaine professionnel (CEDH, 5 sept. 2017, n° 61496/08, *Bărbulescu c. Roumanie*).

Le Conseil d'État est venu préciser que la notion de vie privée est distincte de celle de vie familiale. Un étranger qui remplit les conditions légales de l'article L.423-23 (anc. L.313-11 7°) du CESEDA doit ainsi être en mesure d'obtenir la délivrance de la carte de séjour mention « vie privée et familiale » au seul titre de son droit au respect de sa vie privée (CE, 30 juin 2000, n° 199336).

Sur ce dernier point, la circulaire du 22 juillet 2011 prévoit que pour évaluer la réalité de l'intensité, de l'ancienneté et de la stabilité des liens personnels et familiaux en France, les préfets doivent tout particulièrement vérifier l'ancienneté et le caractère prépondérant des liens

personnels et familiaux développés en France par rapport aux liens maintenus dans le pays d'origine (Circ. 22 juill. 2011, NOR : IOCK1110776C).

Selon la circulaire du 28 novembre 2012, les demandes des étrangers en situation irrégulière qui sollicitent une admission exceptionnelle au séjour doivent faire l'objet d'un examen approfondi, objectif et individualisé sur la base des dispositions de l'article L.423-23 (anc. L.313-11 7°) du CESEDA en tenant compte notamment de leur intégration dans la société française, de leur connaissance des valeurs de la République et de la maîtrise de la langue française.

La circulaire prévoit que le critère de la nature des liens avec la famille restée dans le pays d'origine ne doit pas être systématiquement opposé dès lors que les liens avec la famille restée dans le pays d'origine semblent ténus ou profondément dégradés.

Commet ainsi une erreur de droit le préfet qui refuse la délivrance de la carte « vie privée et familiale » en se fondant sur la seule circonstance que l'intéressé aurait dans son pays d'origine l'ensemble de sa famille (CAA Lyon, 11 oct. 2016, préc.).

Dans le même sens, la seule circonstance qu'un jeune majeur ne réside sur le territoire que depuis très peu de temps, en l'espèce moins de trois ans, ne saurait justifier un refus de séjour dès lors que, depuis sa prise en charge par les services sociaux, il a démontré une réelle volonté d'intégration en menant à bien, notamment, des études et une formation professionnelle (CAA Paris, 21 déc. 2017, n° 17PA01437).

Enfin, la circulaire du 28 novembre 2012 précise que les préfets peuvent, dans une appréciation au cas par cas, délivrer à un étranger en situation irrégulière qui poursuit des études supérieures une carte de séjour temporaire portant la mention « étudiant » en application de l'article L.422-1 (anc. L.313-7) du CESEDA, notamment dans le cas où le mineur devenu majeur ne pourrait pas attester que ses attaches privées et familiales se trouvent principalement en France, et où, scolarisé depuis au moins l'âge de 16 ans, il poursuit des études supérieures de manière assidue et sérieuse.

En l'espèce, compte tenu de la nature des liens de Monsieur X avec sa famille restée dans son pays d'origine, de ses efforts d'insertion au regard de ses résultats scolaires et de son parcours de formation professionnelle, de la présence de sa tante maternelle en situation régulière sur le territoire français¹², il semble qu'il doit être regardé comme remplissant les conditions prévues par l'article L.423-23 (anc. L.313-11 7°) du CESEDA.

3. Sur les mesures d'OQTF et d'IRTF prises à l'encontre de Monsieur X et l'atteinte à sa vie privée et familiale

À la suite de son interpellation par les services de police ayant donné lieu à un rappel à la loi, le préfet de Y a, par décision du 17 janvier 2020, prononcé à l'encontre de Monsieur X une OQTF sans délai assortie d'une IRTF d'une durée de deux ans (a) qui sont susceptibles de porter une atteinte disproportionnée à sa vie privée et familiale garantie par l'article 8 de la CEDH (b).

¹² Circ. 28 nov. 2012, préc.

a) Sur l'OQTF sans délai et l'IRTF prononcées à l'encontre de Monsieur X

La mesure d'éloignement prise à l'encontre du réclamant apparaît fondée sur l'article L.511-1 I. 1°, devenu L.611-1 du CESEDA, qui prévoit que :

« L'autorité administrative peut obliger un étranger à quitter le territoire français lorsqu'il se trouve dans les cas suivants :

1° L'étranger, ne pouvant justifier être entré régulièrement sur le territoire français, s'y est maintenu sans être titulaire d'un titre de séjour en cours de validité ; (...) ».

Dans sa décision, le préfet relève en effet que Monsieur X n'a pas été en mesure de présenter de documents transfrontiers (passeport) au moment de son interpellation, qu'il ne peut justifier être entré régulièrement sur le territoire français conformément aux dispositions de l'article L.211-1 devenu L.311-1 du CESEDA et qu'il n'est pas titulaire d'un titre de séjour en cours de validité.

Or, ainsi qu'il l'a été développé, Monsieur X justifie ne pas avoir été en mesure de déposer une demande d'admission au séjour à sa majorité. Si tel avait pu être le cas, il aurait sans doute pu justifier, au moment de son interpellation, d'un récépissé de sa demande ou d'un titre de séjour délivré sur le fondement des articles L.435-3 ou L.423-23 (anc. L.313-15 et L.313-11 7°) du CESEDA.

L'article L.511-1 II. du CESEDA précise les conditions dans lesquelles une OQTF, en principe assortie d'un délai de départ volontaire, peut être prononcée sans délai :

« II. — (...) Toutefois, l'autorité administrative peut, par une décision motivée, décider que l'étranger est obligé de quitter sans délai le territoire français :

1° Si le comportement de l'étranger constitue une menace pour l'ordre public ; (...)

3° S'il existe un risque que l'étranger se soustraie à cette obligation. Ce risque peut être regardé comme établi, sauf circonstance particulière, dans les cas suivants :

a) Si l'étranger, qui ne peut justifier être entré régulièrement sur le territoire français, n'a pas sollicité la délivrance d'un titre de séjour ; (...)

f) Si l'étranger ne présente pas de garanties de représentation suffisantes, notamment parce qu'il ne peut présenter des documents d'identité ou de voyage en cours de validité, (...) qu'il ne justifie pas d'une résidence effective et permanente dans un local affecté à son habitation principale (...) ;

h) Si l'étranger a explicitement déclaré son intention de ne pas se conformer à son obligation de quitter le territoire français. »

Ces dispositions sont reprises, depuis le 1^{er} mai 2021, aux articles L.613-2, L.612-2 et L.612-3 (1°, 4° et 8°) du CESEDA.

– **Sur l'existence d'une menace à l'ordre public**

Selon la circulaire du 8 février 1994 (NOR : INTD9400050C)¹³, la menace à l'ordre public s'apprécie :

« Au regard de l'ensemble des éléments de fait et de droit caractérisant le comportement personnel de l'étranger en cause. Il n'est donc ni nécessaire, ni suffisant que l'étranger ait fait l'objet de condamnations pénales. L'existence de celles-ci constitue cependant un élément d'appréciation au même titre que d'autres éléments tels que la nature, l'ancienneté ou la gravité de faits reprochés à la personne ou encore son comportement habituel ».

La menace que peut constituer l'étranger doit être mise en balance avec son droit au respect de la vie et familiale tel que protégé par l'article 8 de la CEDH, y compris lorsque l'intéressé a fait l'objet de condamnation pénale.

A ainsi été censuré le refus de renouveler un certificat de résidence d'un an à un ressortissant algérien au motif qu'il avait commis des infractions qui lui ont valu six condamnations à des peines d'emprisonnement d'une durée comprise entre deux mois et deux ans alors qu'il était entré en France à l'âge de douze ans, avait été élevé par sa mère, titulaire d'un certificat de résidence de dix ans, que toute sa famille résidait en France et qu'il n'avait aucun lien avec son pays d'origine (CAA Lyon, 6 févr. 2007, n° 04LY01645).

Il en a été de même du refus de renouvellement opposé à un étranger condamné à trois ans de prison pour viol commis en réunion ; l'étranger, âgé de dix-sept ans au moment des faits, avait purgé sa peine, démontré une volonté et des capacités d'insertion sociale et professionnelle en respectant ses obligations socio judiciaires, et en préparant un CAP ; en outre, il ne présentait pas un risque de dangerosité clinique ou criminologique de récidive (CAA Lyon, 24 janv. 2013, n° 12LY00826).

En l'espèce, le préfet fait valoir que Monsieur X constitue une menace pour l'ordre public au motif qu'il a été *« interpellé pour des faits de complicité de trafic de stupéfiants, qu'il est connu au fichier automatisé des empreintes digitales pour des faits de recel de bien provenant d'un vol, fourniture d'identité imaginaire pouvant provoquer des mentions erronées au casier judiciaire, détention et transport de stupéfiants, offre ou cession non autorisée de stupéfiants et agression sexuelle ».*

Toutefois, à la suite de son interpellation, Monsieur X a fait l'objet d'un rappel à la loi décidé par le procureur de la République, ce qui constitue une mesure d'alternative aux poursuites et non une condamnation pénale.

Le fichier automatisé des empreintes digitales (FAED) permet notamment d'enregistrer, dans le cadre d'une procédure criminelle ou délictuelle, les traces d'empreintes, les empreintes digitales et palmaires des personnes mises en cause, des personnes condamnées à une peine

¹³ Prise en application de la loi n° 93-1027 du 24 août 1993 relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France et de la loi n° 93-1417 du 30 décembre 1993 portant diverses dispositions relatives à la maîtrise de l'immigration et modifiant le code civil (dites « lois Pasqua »).

privative de liberté, ainsi que les traces et empreintes transmises par des organismes de coopération internationale en matière de police judiciaire ou des services de police étrangers.

L'inscription à ce fichier ne permet donc pas non plus de considérer que Monsieur X s'est rendu coupable des faits qui y sont mentionnés.

La Cour européenne des droits de l'Homme a d'ailleurs considéré que la conservation au FAED des empreintes d'une personne poursuivie mais n'ayant fait l'objet d'aucune condamnation, s'analyse en une violation de l'article 8 de la Convention (CEDH, 18 avr. 2013, aff. 19522/09, *M. K. c/ France*).

L'absence de condamnation pénale de Monsieur X et sa volonté d'insertion, démontrée par son parcours scolaire et sa formation professionnelle qualifiante, et corroborée par des éléments tels que le courrier de soutien du proviseur de son lycée du 8 janvier 2020, sont de nature à démontrer que son comportement ne constitue pas une menace à l'ordre public.

– Sur l'existence d'un risque de soustraction à la mesure d'éloignement

Le préfet déduit l'existence d'un risque de soustraction de Monsieur X à la mesure d'éloignement – au sens de l'article L.511-1 II. 3° précité devenu L.612-2 3° du CESEDA – des circonstances que l'intéressé est dépourvu de document de voyage, qu'il a déclaré un lieu de résidence mais n'apporte pas la preuve d'y demeurer de manière stable et effective, qu'il a déclaré se maintenir irrégulièrement sur le territoire français depuis 2016 et n'a effectué aucune démarche administrative et n'a donc pas la volonté de régulariser sa situation au regard du droit au séjour.

Ce faisant, le préfet semble ignorer l'impossibilité de solliciter la délivrance d'un titre de séjour à laquelle s'est trouvée confronté Monsieur X à sa majorité. Il s'agit là pourtant de « circonstances particulières » qui aurait pu permettre de considérer comme non établi le risque de fuite tel que décrit à l'article L.511-1 II. 3° précité repris au sein du nouvel article L.612-3 du CESEDA.

S'agissant des garanties de représentation dont justifie Monsieur X, il faut par ailleurs préciser que s'il n'était effectivement pas en possession de documents d'identité au moment de son interpellation par les services de police, il était pourtant bien titulaire à cette date d'un un passeport en cours de validité (délivré le 7 novembre 2019 et valable jusqu'au 6 novembre 2024).

Concernant ensuite son lieu de résidence, au moment de son interpellation et de la mesure d'éloignement prise à son encontre, Monsieur X résidait en semaine au sein de l'internat de proximité du lycée J et les week-ends et vacances scolaires au domicile de sa tante maternelle. Il produit des attestations en ce sens¹⁴.

Enfin, le préfet semble considérer que le fait que Monsieur X ait déclaré vouloir rester en France constitue le risque de soustraction à l'OQTF prévu au h) de l'article L.511-1 II. 3° devenu L.612-3 4° du CESEDA. Or, ces dispositions prévoient une déclaration explicite de l'intention de ne pas se conformer à l'OQTF, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

¹⁴ Attestation de Monsieur K, conseil principal d'éducation du lycée J, et attestation de Madame X précitée.

Dès lors, l'OQTF sans délai prise à l'encontre de Monsieur X, qui s'est trouvé dans l'impossibilité de déposer une demande d'admission au séjour, n'apparaît pas justifiée.

Par ailleurs, indépendamment des cas prévus par la loi dans lesquels certaines catégories d'étrangers sont protégées contre l'OQTF (art. L.611-3, anc. L.511-4 CESEDA), le Conseil d'État a considéré qu'un étranger ne peut faire l'objet d'une OQTF en application des dispositions du I. de l'article L.511-1 (devenu L.611-1 du CESEDA) lorsque la loi prescrit qu'il doit se voir attribuer de plein droit un titre de séjour, notamment lorsqu'il s'agit de la délivrance d'une carte de séjour temporaire mention « vie privée et familiale » (CE, 23 juin 2000, n° 213584 ; CE, 28 juill. 2000, n° 215874 ; CE, 28 nov. 2007, n° 307036).

Monsieur X remplissant les conditions de délivrance de la carte de séjour sur le fondement de l'article L.423-23 (anc. L.313-11 7°) du CESEDA (cf. *supra*), l'OQTF prise à son encontre est susceptible d'être annulée sur le fondement de la jurisprudence précitée.

Il en va de même de l'IRTF d'une durée de deux ans prise à son encontre sur le fondement de l'article L.511-1 III alinéa 4 (devenu L.612-8) du CESEDA, cette décision étant nécessairement liée à l'OQTF.

b) Sur l'atteinte disproportionnée à la vie privée et familiale de Monsieur X

En vertu des dispositions de l'article 8 de la CEDH, lorsqu'il envisage de prononcer une mesure d'éloignement à l'encontre d'un étranger, le préfet est toujours tenu d'effectuer un contrôle de proportionnalité pour vérifier que sa décision n'aura pas pour effet, dans l'espèce en cause, d'emporter des conséquences excessives sur le droit au respect de la vie privée et familiale de l'intéressé.

S'agissant plus particulièrement de mesures d'éloignement prises au regard de considérations d'ordre public liées au passé pénal de l'intéressé, la Cour européenne des droits de l'Homme a dégagé des principes directeurs visant à faciliter l'application de l'article 8 de la CEDH. Il résulte de ces principes que doivent être pris en compte, lors de la mise en balance des intérêts publics et privés en cause, la nature et la gravité de l'infraction commise, la durée de présence de l'intéressé sur le territoire, le temps écoulé depuis la dernière infraction commise et le comportement de l'intéressé depuis cette dernière infraction, la situation familiale de l'intéressé, et les conséquences que pourraient emporter son éloignement pour l'ensemble des membres de sa famille et enfin, l'intensité des liens avec le pays de destination (CEDH, 2 août 2001, *Boultif c. Suisse*, aff. 54273/00).

Dans une affaire concernant un ressortissant étranger ayant fait l'objet d'une condamnation pénale, le tribunal administratif de Paris – devant lequel le Défenseur des droits avait présenté des observations dans une décision n° 2017-262 –, au terme d'un contrôle de proportionnalité a retenu que la décision d'OQTF portait une atteinte excessive à la vie privée et familiale de l'intéressé eu égard à la durée de son séjour en France, à la présence de tous les membres de sa famille la plus proche et à la vie privée qu'il y avait construite (TA Paris, 21 sept. 2017, n° 17011741).

En l'espèce, le tribunal administratif de B a considéré que les mesures d'éloignement prises à l'encontre de Monsieur X n'étaient pas de nature à constituer une atteinte à sa vie privée et familiale :

« Ainsi que l'a relevé le préfet de Y, il est célibataire, sans enfant et ne justifie pas l'absence d'attaches dans son pays d'origine où il a vécu plus de quinze années. Dans ces conditions, compte tenu notamment de la durée du séjour en France de M. X, la mesure d'éloignement litigieuse ne peut être regardée comme portant à son droit au respect de sa vie privée et familiale une atteinte disproportionnée aux buts en vue desquels elle a été prise ».

Or, conformément à la jurisprudence du Conseil d'État qui distingue les notions de vie privée et de vie familiale¹⁵, le fait d'être célibataire et sans enfant ne saurait empêcher un étranger d'obtenir la délivrance d'un titre de séjour dès lors que ce dernier justifie par ailleurs de liens personnels et familiaux appréciés notamment au regard de leur intensité, de leur ancienneté, 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 (CAA Paris, 4 mars 2008, n° 07PA02758 ; CAA Douai, 3 juin 2008, n° 07DA01831).

En l'espèce, il ressort des éléments du dossier que Monsieur X n'a fait l'objet d'aucune condamnation pénale, que l'ensemble de ses attaches privées et familiales sont en France, qu'il fait preuve d'une réelle volonté d'insertion dans la société française et qu'il justifie suivre une formation professionnelle qualifiante.

Dans ces circonstances, son éloignement est de nature à porter une atteinte disproportionnée à son droit au respect de la vie privée et familiale tel que protégé par l'article 8 de la CEDH.

En conséquence et au vu de ce qui précède, la Défenseure des droits considère que Monsieur X a été placé dans l'impossibilité de déposer une demande de titre de séjour et a été maintenu malgré lui dans la situation irrégulière qui a conduit le préfet à prononcer à son encontre des mesures d'éloignement, ce qui constitue une atteinte à un droit d'un usager de l'administration et une atteinte disproportionnée à la vie privée et familiale de l'intéressé.

Telles sont les observations que la Défenseure des droits entend porter à la connaissance et souhaite soumettre à l'appréciation de la cour administrative d'appel de Z.

Claire HÉDON

¹⁵ Cf. *supra* CE, 30 juin 2000, n° 199336