

Conseil d'Etat statuant au contentieux

N° 199336

Publié au recueil Lebon

2 / 1 SSR

M. Fouquet, président
M. Errera, rapporteur
M. Honorat, commissaire du gouvernement
SCP Waquet, Farge, Hazan, Avocat, avocat(s)

lecture du vendredi 30 juin 2000

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu, enregistrée au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat les 7 et 23 septembre 1998, la requête présentée pour le GROUPE D'INFORMATION ET DE SOUTIEN DES TRAVAILLEURS IMMIGRES (G.I.S.T.I.), dont le siège est ..., représenté par sa présidente en exercice, domiciliée audit siège ; le G.I.S.T.I. demande au Conseil d'Etat d'annuler pour excès de pouvoir la circulaire du ministre de l'intérieur en date du 12 mai 1998 relative à l'application de la loi n° 98-349 du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Vu le code pénal ;

Vu le code de procédure pénale ;

Vu le code de la propriété intellectuelle ;

Vu l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945, le décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 et la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 ;

Après avoir entendu en audience publique :
- le rapport de M. Errera, Conseiller d'Etat,

- les observations de la SCP Waquet, Farge, Hazan, avocat du GROUPE D'INFORMATION ET DE SOUTIEN DES TRAVAILLEURS IMMIGRES (G.I.S.T.I.),
- les conclusions de M. Honorat, Commissaire du gouvernement ;

Sur les conclusions relatives à la carte de séjour temporaire “scientifique” :

Considérant qu'aux termes du troisième alinéa de l'article 12 de l'ordonnance du 2 novembre 1945, dans sa rédaction issue de la loi n° 98-349 du 11 mai 1998 : “La carte de séjour temporaire délivrée à l'étranger sous réserve d'une entrée régulière pour lui permettre de mener des travaux de recherche ou de dispenser un enseignement de niveau universitaire porte la mention “scientifique” ;

Considérant que la circulaire du ministre de l'intérieur en date du 12 mai 1998 dispose, dans la partie II-A-1 relative à la carte de séjour précitée : “l'organisme d'accueil agréé à cet effet délivre un protocole d'accueil que l'étranger dépose au consulat français de son pays, à l'appui de sa demande de visa” ; que “les organismes susceptibles d'accueillir des chercheurs et enseignants sont limitativement énumérés dans une liste établie par le ministre chargé de la recherche” ; que l'activité de l'étranger “ne peut s'exercer qu'au seul service de l'organisme d'accueil” et que “l'exercice, à titre principal, de l'activité de chercheur et d'enseignant-chercheur au profit d'une autre institution que celle qui a délivré le protocole d'accueil” constituerait un détournement de procédure de nature à justifier le retrait dudit titre de séjour ; que si le ministre de l'intérieur avait la faculté, dans l'exercice de ses pouvoirs propres de chef de service, de recommander à ses services de consulter le ministère chargé de la recherche sur la valeur scientifique des organismes d'accueil, il ne pouvait, en revanche, sans excéder sa compétence, instituer, par dispositions qui, eu égard à leur portée générale, ont un caractère réglementaire, un agrément des organismes d'accueil dont la liste devait être établie par le ministre chargé de la recherche, en prévoyant en outre le retrait du titre de séjour au cas où l'activité de chercheur serait exercée au profit d'un autre organisme que celui qui avait délivré le protocole d'accueil ; que l'association requérante est, par suite, fondée à demander l'annulation des dispositions précitées de la circulaire ;

Considérant que ladite circulaire en disposant que le consulat français “opère un premier contrôle relatif ... au niveau des ressources” s'est bornée à rappeler le contrôle relatif à l'existence de ressources suffisantes exercé par les services consulaires français à l'étranger ; que ces dispositions sont, dans ces conditions, dépourvues de valeur réglementaire ;

Sur la carte de séjour “profession artistique et culturelle” :

Considérant qu'aux termes du quatrième alinéa du même article 12 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 : “La carte de séjour temporaire délivrée à

un artiste interprète tel que défini par l'article L. 212-1 du code de la propriété intellectuelle ou à un auteur d'oeuvre littéraire ou artistique visée à l'article L. 112-2 du même code, titulaire d'un contrat de plus de trois mois passé avec une entreprise ou un établissement dont l'activité principale comporte la création ou l'exploitation d'une oeuvre de l'esprit, porte la mention "profession artistique et culturelle" ;

Considérant que la circulaire attaquée dispose, dans la partie II-A-2 relative à la carte de séjour précitée qu'en ce qui concerne "les artistes titulaires d'un contrat autre qu'un contrat de travail, ladite carte sera délivrée sur présentation du contrat mentionné par les dispositions précitées "visé par la Direction régionale des affaires culturelles" ; que si le ministre de l'intérieur avait la faculté, dans l'exercice de ses pouvoirs propres de chef de service, de recommander à ses services de consulter les services du ministre de la culture sur l'objet effectif de l'organisme contractant avec le demandeur d'une carte de séjour "profession artistique et culturelle", il ne pouvait, en revanche, sans excéder sa compétence, instituer, par des dispositions qui, eu égard à leur portée générale, ont un caractère réglementaire, une procédure de contrôle a priori confiée à une autre administration que la sienne ; que l'association requérante est, par suite, fondée à demander l'annulation des dispositions précitées de la circulaire ;

Sur les conclusions relatives à la carte de séjour temporaire "vie privée et familiale" délivrée en vertu du 7°) de l'article 12 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945 :

Considérant qu'aux termes du 7°) de l'article 12 bis de l'ordonnance précitée, ladite carte est délivrée de plein droit, "sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public ... à l'étranger, ne vivant pas en état de polygamie, qui n'entre pas dans les catégories précédentes ou dans celles qui ouvrent droit au regroupement familial dont les liens personnels et familiaux en France 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" ;

Considérant qu'en disposant que si l'étranger a la possibilité de venir légalement en France sous couvert du regroupement familial, il conviendra de rejeter sa demande d'admission au séjour sur le fondement de l'article 12 bis 7°) de l'ordonnance du 2 novembre 1945, la circulaire attaquée s'est bornée à tirer les conséquences des dispositions de cet article ;

Considérant que la circulaire attaquée est, dans sa partie II-B-1-7°) consacrée à la vie privée et familiale ;

Considérant que la notion de vie privée peut, dans certains cas, être distincte de celle de vie familiale ; que si les développements suivants se rapportent exclusivement, dans le texte de la circulaire attaquée, à la vie familiale de l'étranger, ladite circulaire mentionne expressément la vie privée ; qu'elle ne pouvait avoir légalement ni pour objet ni pour effet d'empêcher un étranger

remplissant les conditions énoncées au 7°) de l'article 12 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945 de présenter une demande de délivrance de la carte précitée au seul titre de son droit au respect de sa vie privée et l'administration de lui délivrer, le cas échéant, ledit titre de séjour ; qu'ainsi, le moyen selon lequel les dispositions susmentionnées de la circulaire devraient être annulées en tant qu'elles auraient, de manière générale, exclu la notion de vie privée doit être rejeté ;

Considérant que la circulaire attaquée, après avoir mentionné qu'au regard de l'appréciation de l'existence d'une vie familiale, il n'y a pas de différence substantielle entre le mariage et le concubinage, dispose que la reconnaissance du caractère effectif de la relation de concubinage est subordonnée à la réunion de trois conditions cumulatives ; l'une d'entre elles est la présence d'enfants issus, à la date de la demande, de cette relation ; que les dispositions de la circulaire attaquée ont, sur ce point, un caractère réglementaire ; que le ministre de l'intérieur n'avait pas, dès lors, compétence pour les édicter ; que l'association requérante est fondée à en demander l'annulation ;

Considérant qu'en disposant, à propos de l'ancienneté de la vie privée et familiale en France, qu'il y avait lieu de prendre en considération de manière cumulative l'ancienneté du séjour en France de l'étranger demandeur, l'ancienneté du séjour en France de sa famille, lesquelles ne pourraient être qu'exceptionnellement inférieures à cinq ans, et en disposant qu'au moins un des membres de ladite famille devait soit avoir un titre de séjour en cours de validité, soit être de nationalité française, la circulaire n'a pas édicté, s'agissant de la notion de vie familiale en France contenue dans l'article 12 bis 7°) de l'ordonnance précitée, de dispositions de caractère réglementaire dont l'association serait recevable à demander l'annulation ;

Considérant qu'en mentionnant la "relation maritale", ce qui a pour conséquence d'exclure du bénéfice de l'article 12 bis 7°), au titre de la vie familiale, les couples d'un même sexe, la circulaire attaquée s'est bornée à tirer les conséquences de la définition du concubinage à la date à laquelle elle a été édictée ;

Sur les conclusions relatives à la carte de séjour temporaire "vie privée et familiale" délivrée en vertu du 8°) de l'article 12 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945 :

Considérant qu'aux termes de cette disposition, ladite carte est délivrée de plein droit "à l'étranger né en France, qui justifie par tout moyen y avoir résidé pendant au moins huit ans de façon continue, et suivi, après l'âge de 10 ans, une scolarité d'au moins cinq ans dans un établissement scolaire français, à la condition qu'il fasse sa demande entre l'âge de 16 et 21 ans" ; que la circulaire attaquée dispose à ce sujet que l'étranger "doit être en mesure de justifier de son séjour en France mois par mois, étant entendu qu'une attestation de scolarité signée du chef d'établissement d'enseignement français présume de la continuité du séjour pendant la période couverte par

l'attestation" ; qu'eu égard aux termes des dispositions législatives précitées et des conditions qu'elles édictent, l'exigence d'une justification, mois par mois, du séjour de l'étranger a pour conséquence, eu égard à son caractère de généralité d'ajouter dans certains cas, une condition supplémentaire à celles qu'énonce le 8°) de l'article 12 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945 ; que le ministre de l'intérieur était incompétent pour l'édicter ; que l'association requérante est recevable et fondée à en demander l'annulation ;

Sur les conclusions relatives à la commission du titre de séjour :

En ce qui concerne la compétence de cette commission :

Considérant qu'aux termes du troisième alinéa de l'article 12 quater de l'ordonnance du 2 novembre 1945 dans sa rédaction issue de la loi du 11 mai 1998, la commission du titre de séjour "est saisie par le préfet lorsque celui-ci envisage de refuser de délivrer ou de renouveler une carte de séjour temporaire à un étranger mentionné à l'article 12 bis ou de délivrer une carte de résident à un étranger mentionné à l'article 15" ; que l'article 12 bis se rapporte à la délivrance de plein droit, sauf menace pour l'ordre public, de la carte de séjour temporaire portant la mention "vie privée et familiale" et l'article 15 à la délivrance, de plein droit, sauf menace pour l'ordre public, sous réserve de la régularité du séjour, de la carte de résident ; que la circulaire attaquée dispose, dans sa partie II C-2 relative à la compétence de cette commission, qu'il convient de ne la saisir que des demandes d'étrangers relevant effectivement desdits articles 12 bis et 15 de l'ordonnance précitée et de ne pas la saisir lorsque l'étranger ne remplit pas, de façon certaine, une condition de fond édictée par ces articles ;

Considérant qu'il résulte des dispositions législatives précitées que lorsqu'un étranger ne remplit pas les conditions énoncées par les articles 12 bis et 15 de l'ordonnance et ne peut, par conséquent, être regardé comme étant mentionné auxdits articles, le préfet n'est pas tenu de soumettre son cas à la commission du titre de séjour ; que, dans ces conditions, les dispositions susmentionnées de la circulaire attaquée n'ont pas restreint illégalement la compétence de cette commission ; que les conclusions dirigées contre elles doivent être rejetées ;

Considérant que, dans la même partie, la circulaire dispose que ladite commission "doit être saisie" lorsque l'administration envisage de refuser le renouvellement de la carte de résident délivrée de plein droit à un étranger par application de l'article 15 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 ; que par ces dispositions de portée générale, le ministre ne s'est pas borné à prévoir une garantie de procédure facultative, mais a entendu élargir la compétence de la commission du titre de séjour au-delà des limites fixées par la loi ; que, dans ces conditions, le ministre de l'intérieur était incompétent pour les édicter ; que l'association est fondée à en demander l'annulation ;

En ce qui concerne la procédure devant cette commission :

Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 12 quater précité, ladite commission est composée "du président du tribunal administratif ou d'un conseiller délégué, président ; d'un magistrat désigné par l'assemblée générale du tribunal de grande instance du chef-lieu du département et d'une personnalité qualifiée désignée par le préfet pour sa compétence en matière sociale" ; que la circulaire prévoit, dans sa partie II-C-3 qu'"un représentant de la préfecture qui pourra être le chef du service des étrangers assurera les fonctions de rapporteur" ;

Considérant que si le ministre avait la faculté, dans l'exercice de ses pouvoirs propres de chef de service, de prévoir les conditions dans lesquelles le fonctionnement du secrétariat de la commission serait assuré, il ne pouvait, en revanche, fixer les modalités de désignation du rapporteur ; que le ministre de l'intérieur n'avait donc pas compétence pour édicter ces dispositions ; que l'association requérante est, dès lors, fondée à en demander l'annulation ;

Considérant qu'aux termes de la circulaire attaquée, les débats de ladite commission ne sont pas publics ; qu'en l'absence de texte édictant une telle publicité, les débats des commissions administratives ne sont pas publics ; que, dans ces conditions, la disposition susmentionnée est dépourvue de caractère réglementaire ; que les conclusions dirigées contre elle doivent être rejetées comme irrecevables ;

Sur les conclusions relatives à la carte de séjour délivrée aux ressortissants des Etats membres de la Communauté européenne ou de l'Espace économique européen en vertu de l'article 9-1 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 :

Considérant que cet article, dans sa rédaction issue de la loi du 11 mai 1998, prévoit la délivrance d'une carte de séjour de dix ans, sous réserve de menace à l'ordre public, aux ressortissants des Etats membres de la Communauté européenne ou de l'Espace économique européen exerçant en France une activité économique salariée ou indépendante, ainsi qu'aux membres de leur famille, qui souhaitent établir en France leur résidence habituelle ; que les dispositions attaquées de la circulaire, selon lesquelles "seuls les ressortissants communautaires dont le droit de séjour est justifié par l'exercice d'une activité économique et qui bénéficient de l'égalité de traitement en matière d'avantages sociaux et fiscaux peuvent bénéficier" du renouvellement de cette carte de séjour, n'ont pas pour objet de régir les droits des intéressés aux prestations sociales ; qu'ainsi, le moyen tiré de ce qu'elles auraient illégalement restreint ces droits doit être, en tout état de cause, écarté ;

Sur les conclusions relatives à la carte de résident :

Considérant que l'article 8-I de la loi du 11 mai 1998 a supprimé, pour les cas mentionnés aux 1° à 5° de l'article 15 de l'ordonnance du 2 novembre 1945, l'exigence de la régularité de l'entrée en France ; que l'exigence relative à la régularité au séjour subsiste, et est mentionné au premier alinéa dudit article 15 ; que la circulaire attaquée dispose, dans la partie II-E-1 consacrée à ce

titre : “les étrangers qui n’ont pas un titre de séjour, un récépissé de demande de titre de séjour ou une autorisation provisoire de séjour sont en séjour régulier pendant la durée de validité du visa ou, s’ils ne sont pas soumis à celui-ci, pendant les trois premiers mois de leur séjour en France à condition que la date de l’entrée puisse être prouvée par l’intéressé” ; qu’en édictant cette dernière disposition, relative à la preuve par l’intéressé, de la date de son entrée en France dans le cas précité, le ministre de l’intérieur s’est borné à tirer les conséquences des dispositions précitées du premier alinéa de l’article 15 de l’ordonnance du 2 novembre 1945 ; que l’association requérante n’est, dès lors, pas recevable à demander l’annulation des dispositions précitées, qui n’ont pas de caractère réglementaire ;

Sur les conclusions relatives à la carte de séjour portant la mention “retraité” :

Considérant qu’aux termes de l’article 18 bis de l’ordonnance précitée, dans sa rédaction issue de la loi du 11 mai 1998 : “L’étranger qui, après avoir résidé en France sous couvert d’une carte de résident, a établi ou établit sa résidence habituelle hors de France et qui est titulaire d’une pension contributive de vieillesse, de droit propre ou de droit dérivé, liquidée au titre d’un régime de base français de sécurité sociale, bénéficie, à sa demande, d’une carte de séjour portant la mention “retraité”. Cette carte lui permet d’entrer à tout moment sur le territoire français pour y effectuer des séjours n’excédant pas un an. Elle est valable dix ans et est renouvelée de plein droit. Elle n’ouvre pas droit à l’exercice d’une activité professionnelle. Le conjoint du titulaire d’une carte de séjour “retraité”, ayant résidé régulièrement en France avec lui, bénéficie d’un titre de séjour conférant les mêmes droits” ;

Considérant que la circulaire dispose, dans la partie II-F-2 : “Le conjoint du titulaire de la carte de séjour “retraité”, ayant résidé régulièrement en France avec lui, sous couvert d’une carte de séjour temporaire ou d’une carte de résident pendant la durée de validité de la dernière carte de résident délivrée au titulaire du droit principal, bénéficie d’un titre de séjour conférant les mêmes droits, à la condition d’être lui-même à la retraite” ; qu’il résulte des dispositions susreproduites de l’article 18 bis de l’ordonnance du 2 novembre 1945, d’une part, que le conjoint lui-même retraité du titulaire d’une carte de séjour “retraité” a droit à la carte susmentionnée de façon autonome au titre du premier alinéa dudit article 18 bis, d’autre part, que la seule condition exigée d’un tel conjoint non retraité lui-même est d’avoir résidé régulièrement avec son conjoint ; que, toutefois, en disposant que ce conjoint devait avoir résidé avec son conjoint “pendant la durée de validité de la dernière carte de résident” de ce dernier, la circulaire attaquée n’a pas entendu imposer au conjoint intéressé d’avoir résidé avec son conjoint pendant l’intégralité de la durée de validité de la dernière carte de résident de ce dernier ; que, dans ces conditions, elle n’a pas ajouté une condition à celles qui figurent à l’article 18 bis précité ; que l’association requérante n’est pas, dès lors, recevable à demander l’annulation desdites dispositions ;

Considérant que la disposition de la circulaire attaquée aux termes de laquelle le conjoint du titulaire d’une carte de séjour portant la mention “retraité” ayant résidé régulièrement en France avec lui et qui ne remplit pas

lui-même les conditions requises pour bénéficier de cette carte “peut obtenir la délivrance d’une carte qui portera la mention conjoint de retraité” est sans incidence sur les droits du titulaire de ladite carte, qui possède les mêmes droits que son conjoint retraité ;

Sur les conclusions relatives à l’interdiction du territoire français :

Considérant que la circulaire, dans sa partie III-B-2 consacrée à “l’articulation de l’interdiction judiciaire du territoire et de la rétention administrative” dispose : “Selon un principe constant, seules les peines susceptibles d’exécution forcée sur la personne ou les biens du condamné sont prescriptibles./Par opposition, il découle de ce principe que les sanctions produisant de plein droit, dès leur prononcé, un effet automatique sont par nature imprescriptibles. Tel est le cas des peines privatives ou restrictives de droit, comportant déchéance ou incapacité, énumérées respectivement par les articles 131-6 et 131-10 du nouveau code pénal. / En conséquence, l’interdiction judiciaire, temporaire ou définitive, du territoire national prononcée à titre accessoire doit être considérée comme imprescriptible par nature, sous réserve de la réhabilitation, laquelle, en vertu des articles 785 et suivants du code de procédure pénale, peut être demandée pour toute condamnation. /De façon générale, il convient, lorsque l’interdiction du territoire à mettre à exécution est ancienne, de vous rapprocher du parquet en vue d’établir un bilan de la situation pénale de l’intéressé ; lorsque l’étranger est l’objet de plusieurs interdictions du territoire, la mise en oeuvre de l’éloignement doit s’appuyer sur la plus récente d’entre elles” ; que, par ces dispositions, la circulaire a entendu renvoyer ses destinataires à l’appréciation, du ministère public, seul chargé de l’exécution des peines par application des dispositions de l’article 707 du code de procédure pénale ; qu’elles sont, dès lors, dépourvues de valeur réglementaire ; que l’association requérante n’est pas recevable à en demander l’annulation ;

Considérant que l’association requérante n’est pas recevable à demander l’annulation des dispositions de la même partie de la circulaire attaquée concernant la mention des peines accessoires et la réhabilitation, lesquelles sont dépourvues de caractère réglementaire ;

Article 1er : Les dispositions suivantes de la circulaire du ministre de l’intérieur en date du 12 mai 1998 relative à l’application de la loi du 11 mai 1998 relative à l’entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d’asile sont annulées :

- Dans la partie II-A-1 relative à la carte de séjour temporaire mention “scientifique” les mots : “agréés à cet effet”, “limitativement énumérés dans une liste établie par le ministère de la recherche” : “cette activité ne peut s’exercer qu’au seul service de l’organisme d’accueil ... l’exercice, à titre principal, de l’activité de chercheur et enseignant-chercheur au profit d’une autre institution que celle qui a délivré le protocole d’accueil serait constitutif d’un détournement de procédure de nature à vous conduire à retirer le titre

de séjour indûment délivré ...” ;

- Dans la partie II-A-2-b) relative à la carte de séjour temporaire mention “profession artistique et culturelle” les mots “dont un exemplaire du contrat visé par la direction régionale des affaires culturelles” ;
- Dans la partie II-B-1-7-a)-1 relative à la carte de séjour temporaire “vie privée et familiale” les mots “la présence d’enfant(s) issu(s) de cette relation (au jour de la demande) sur le(s)quel(s) le demandeur a autorité parentale (il devra à cet effet vous produire un acte de communauté de vie délivré par le juge aux affaires familiales)” ;
- Dans la partie II-B-1-8° relative à l’étranger né en France et qui y a suivi la plus grande part de sa scolarité, les mots “Bien plus, il doit être en mesure de justifier de son séjour en France mois par mois” ; -Dans la partie II-C relative à la commission du titre de séjour, les mots, au paragraphe 2 “le renouvellement de cette carte”, et au paragraphe 3 les mots “assurera les fonctions de rapporteur”.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 3 : La présente décision sera notifiée au GROUPE D’INFORMATION ET DE SOUTIEN DES TRAVAILLEURS IMMIGRES (G.I.S.T.I.) et au ministre de l’intérieur.