

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR
DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE ET DES LIBERTÉS LOCALES

DIRECTION DES LIBERTÉS PUBLIQUES
ET DES AFFAIRES JURIDIQUES

N° NOR/INT/D/04/00134/C

30 OCT. 2004

LE MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE
ET DES LIBERTÉS LOCALES

À

MESSIEURS ET MESDAMES LES PRÉFETS
MONSIEUR LE PRÉFET DE POLICE

OBJET : Conditions d'examen des demandes d'admission au séjour déposées par des ressortissants étrangers en situation irrégulière dans le cadre des dispositions de l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée.

REF : circulaire n° NOR/INT/D/02/00215/C du 19 décembre 2002 modifiée par la circulaire NOR/INT/D/ 03/00003/C du 10 janvier 2003

Par circulaire du 19 décembre 2002 modifiée citée en référence, j'appelais votre attention sur les modalités d'application des dispositions de l'ordonnance du 2 novembre 1945, telle que modifiée par la loi du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France. Mon objectif n'était pas de revenir sur les dispositions de cette ordonnance, mais d'apporter des éléments complémentaires permettant une meilleure application de celle-ci.

Je vous précisais notamment les conditions de traitement et d'analyse des demandes de réexamen qui vous sont soumises par des étrangers séjournant en situation irrégulière sur le territoire français, dans un objectif d'harmonisation des pratiques administratives et de rationalisation de l'action des services placés sous votre autorité et qui sont amenés à connaître quotidiennement de ces situations difficiles.

La mise en œuvre de ces instructions a conduit au réexamen de nombreux dossiers et je tiens tout particulièrement à vous remercier pour le travail accompli, ainsi que l'ensemble de vos agents dont je mesure les efforts et l'investissement personnel qu'implique la gestion de ces dossiers très sensibles.

Les réformes substantielles opérées en matière d'entrée, de séjour et d'éloignement des étrangers en situation irrégulière par la loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité, ainsi qu'en matière de droit d'asile par la loi n° 2003-1176 du 10 décembre 2003, traduisent par ailleurs la volonté du gouvernement de mieux lutter contre les flux migratoires clandestins, mais aussi de mieux accueillir les demandeurs d'asile. Elles tendent ainsi à la mise en place progressive d'un cadre juridique adapté à la résorption des phénomènes d'immigration irrégulière générateurs de situations dramatiques sur le plan humain, tout en favorisant l'accueil et l'intégration des étrangers séjournant régulièrement en France.

Bien que réduites, certaines manifestations individuelles ou collectives émanant d'étrangers dits « sans-papiers » sollicitant la régularisation de leur situation administrative auprès de vos services, continuent de se produire. L'objet de la présente instruction est de vous rappeler brièvement les principes qui doivent régir le traitement de ces demandes (I), de préciser certains points particuliers relatifs à l'application de la législation (II) et de vous rappeler l'importance du dialogue avec les associations et les collectifs (III).

I. Conditions de réception et d'examen des demandes émanant de ressortissants étrangers en situation irrégulière

Les conditions dans lesquelles s'effectuent la réception et le réexamen des demandes de titres de séjour doivent répondre au double objectif d'efficacité administrative et de préservation des droits et garanties procédurales offerts aux ressortissants étrangers.

Ces réexamens doivent continuer à intervenir selon les principes définis dans ma circulaire du 19 décembre 2002 précitée, qui demeurent toujours applicables.

Ces orientations ne visent en aucune manière à une régularisation générale et systématique des étrangers séjournant clandestinement en France sur la base de critères dérogatoires au droit commun.

Elles tendent en revanche, dans un esprit d'ouverture et de dialogue avec les associations et collectifs amenés à défendre les intérêts de ces personnes, à un traitement attentif et au cas par cas des demandes dans le respect des textes en vigueur, mais sans préjudice de l'usage de votre pouvoir d'appréciation pour certaines situations particulièrement dignes d'intérêt.

Comme je vous le précisais dans ma circulaire du 19 décembre 2002, vous veillerez dans les cas où vous serez saisi d'une demande de titre de séjour émanant d'un ressortissant étranger, quelle que soit sa situation au regard du séjour, à identifier l'intéressé sur le fichier national des étrangers le plus en amont possible de façon à permettre le traitement de son dossier par une seule et même préfecture et d'éviter ainsi des démarches multiples dans plusieurs départements.

A ce sujet, une modification de l'application AGDREF est envisagée afin de vous permettre d'enregistrer l'identité d'un étranger sur la base d'un minimum d'éléments d'information sur son état-civil et lui attribuer, le cas échéant, un numéro d'étranger. Pour les mêmes raisons, vous veillerez à renseigner la base AGDREF sur les démarches ultérieures effectuées par l'intéressé auprès de vos guichets et des suites qui auront pu être données, en cas notamment de demande de réexamen.

Lorsque l'intéressé est déjà connu de vos services et sollicite un réexamen de sa demande de titre de séjour après s'être déjà vu notifier une décision de refus suivie, le cas échéant, d'une mesure de reconduite à la frontière, la solution consistant à opposer l'irrecevabilité de la demande de réexamen, sans vérification de l'existence éventuelle d'éléments nouveaux doit être exclue, en particulier si la mesure est ancienne. Il en est notamment ainsi lorsque l'intéressé se prévaut d'une durée de séjour de 10 ou 15 ans en France et qu'un précédent refus lui a été signifié plusieurs années auparavant.

En effet, conformément à la jurisprudence du Conseil d'État, le délai anormalement long écoulé entre le prononcé d'une mesure de reconduite à la frontière et son exécution, caractérisé par un changement de circonstances de droit ou de fait, et lorsque ce retard est exclusivement imputable à l'administration, confère à cette exécution le caractère d'une nouvelle décision susceptible de recours. (voir par exemple CE 27 avril 2001, Préfet du Val d'Oise, req. n° 222552.)

A cet égard, l'article 35 bis I-3°) nouveau de l'ordonnance du 2 novembre 1945 telle que modifiée par la loi du 26 novembre 2003 n'autorise désormais le placement en rétention d'un étranger ayant fait l'objet d'une mesure de reconduite à la frontière que si la mesure a été édictée depuis moins d'un an.

En conséquence, dès lors que la demande de réexamen vous paraît fondée, qu'elle soit déposée individuellement ou via un collectif, je vous demande de procéder à une instruction attentive et circonstanciée de la demande, tenant compte des évolutions de la situation personnelle et familiale du demandeur.

Bien entendu, ces instructions ne sauraient aboutir à différer à chaque demande de réexamen l'exécution des mesures d'éloignement prononcées à l'encontre des intéressés, en particulier lorsque l'insuffisance des informations vous empêchent de procéder efficacement à ce réexamen (par exemple un simple nom sur une liste), ou dans les cas où la demande se révélerait abusive ou manifestement infondée (mesure d'éloignement récente ou demandes de réexamen réitérées, sans production d'éléments nouveaux de nature à infléchir la décision de refus de séjour).

Enfin, il y a lieu d'insister sur le fait que l'inscription sur une liste déposée par une association ou un collectif n'emporte pas une priorité d'examen, et ne saurait dispenser l'intéressé de la production des justificatifs exigés par les textes en vigueur ni du respect du principe de la comparution personnelle des demandeurs en préfecture en cas de première demande. Je souhaite, toutefois, que le dialogue avec les associations et les collectifs ne s'interrompe pas et je vous demande d'y veiller (cf.III).

II. Précisions sur certains critères d'admission au séjour

1) Les étrangers malades

Un nombre significatif de dossiers soumis à votre réexamen concerne le cas d'étrangers malades. Je vous demande d'instruire ces demandes avec la plus grande attention, conformément à la procédure prévue aux articles 12 bis 11° de l'ordonnance de 1945 et 7-5 du décret du 30 juin 1946, selon les orientations apportées par ma circulaire du 19 décembre 2002 modifiée.

En ce qui concerne la mise en place de la commission médicale régionale prévue à l'article 12 bis 11° nouveau de l'ordonnance telle que modifiée par la loi du 26 novembre 2003, un décret est en cours de préparation. La saisine facultative de cette commission par les médecins inspecteurs de santé publique et le médecin chef leur permettra de disposer d'un éclairage supplémentaire sur la nécessité du maintien en France de l'intéressé au regard de sa pathologie et de l'offre de soins dans son pays d'origine et contribuera ainsi à renforcer la cohérence et la pertinence des avis qui vous sont rendus dans le but d'une meilleure harmonisation des décisions prises sur l'ensemble du territoire.

Compte tenu des difficultés qui m'ont été signalées par des associations sur le cas de certains dossiers déposés sur le fondement de cette disposition, je vous demande de réserver une attention toute particulière aux demandes émanant d'étrangers atteints de pathologies graves et de longue durée. Vous aurez soin de prendre en compte au cas par cas les situations particulièrement sensibles au plan humain qui auront pu vous être signalées.

2) La protection de la vie privée et familiale au titre de l'article 12 bis 7° de l'ordonnance

Cette disposition, très souvent invoquée par les étrangers déboutés du droit au séjour sur un autre fondement, est source de nombreuses difficultés d'appréciation.

Les critères à prendre en compte dans ce cadre ont été largement précisés et rappelés dans ma circulaire NOR/INT/D/98/00108/C du 12 mai 1998 puis celle du 19 décembre 2002 précitée.

Dans certains cas, vous ferez une application pragmatique de ces principes, en particulier dans les situations suivantes :

1- La situation des étrangers entrés en France pour rejoindre ou accompagner leur famille proche alors qu'ils étaient encore mineurs ou jeunes majeurs

Vous veillerez à procéder à un examen particulièrement diligent dans le cadre des dispositions de l'article 12 bis 7° de l'ordonnance de 1945 précitée des cas d'étrangers entrés sur le territoire français pour rejoindre ou accompagner leur famille proche qui, une fois parvenus à la majorité, sont exclus de tout droit au séjour au titre notamment du regroupement familial. Vous tiendrez compte dans ce cas précis de la stabilité et de l'intensité des liens de l'intéressé sur le sol français, soit qu'il demeure à la charge de la cellule familiale, soit qu'il ne dispose plus, du fait de la venue en France de toute sa famille, d'aucun lien privé et familial avec son pays d'origine (voir par exemple CE 28 décembre 2001 Préfet du Val d'Oise c/ZAMOR, req. N° 230424, CE 28 décembre 2001 Préfet du Val de Marne c/ SOUKHOUNA, req. N° 211717, CE 28 décembre 2001 Préfet de la Haute Garonne c/M'HAMDI, req. N° 219080).

2- La situation des étrangers signataires d'un pacte civil de solidarité

La loi n° 99-944 du 15 novembre 1999 relative au pacte civil de solidarité (PACS) dispose en son article 12 que la conclusion d'un PACS constitue l'un des éléments d'appréciation des liens personnels en France au sens du 7° de l'article 12 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée. Le législateur n'a pas entendu les traiter mieux que les étrangers soumis aux règles du droit commun du regroupement familial.

Il vous appartient en conséquence de procéder à un examen particulièrement attentif et circonstancié des demandes d'admission au séjour émanant de ressortissants étrangers signataires d'un PACS au regard des critères de réalité et de stabilité des liens posés par l'article 7-4 du décret du 30 juin 1946 pris pour l'application dudit article 12 bis 7°, et à la lumière des instructions contenues dans mes circulaires du 12 mai 1998 et 19 décembre 2002 précitées.

Dans ce cadre, il convient d'exiger des intéressés qu'ils produisent, à chaque demande de délivrance ou de renouvellement du titre de séjour, la production d'une attestation datée de moins de trois mois, du greffe du tribunal d'instance de leur lieu de naissance ou du tribunal de grande instance de Paris en cas de naissance à l'étranger, certifiant l'engagement dans les liens du PACS.

En outre, et conformément aux critères habituels d'examen des demandes fondées au titre du 12 bis 7° de l'ordonnance, 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. Le critère de stabilité des liens doit par ailleurs vous conduire à vérifier que le partenaire du demandeur dispose d'une situation administrative stable sur le territoire, c'est à dire réside en France sous couvert d'une carte de séjour en cours de validité, possède la nationalité française ou encore dispose d'un droit au séjour en qualité de citoyen de l'Union Européenne. A défaut, vous serez amené à opposer un refus à la demande de titre de séjour formulée par l'intéressé sur ce fondement, la vie commune pouvant sans dommage se reconstituer hors du territoire français.

Ainsi, le législateur n'a pas entendu assimiler la situation des ressortissants étrangers signataires d'un PACS avec un ressortissant français ou de l'Union européenne à celle des étrangers conjoints d'un Français ou d'un citoyen de l'Union. En effet, et contrairement à cette dernière catégorie, la seule conclusion d'un PACS avec un Français ou un ressortissant d'un État membre de l'Union européenne ne saurait emporter la délivrance de plein droit d'un titre de séjour, l'ancienneté de la vie commune devant toujours être établie. Compte tenu toutefois de la spécificité de la situation de ces partenaires de PACS, qui doit être distinguée de la simple relation de concubinage, et comme vous l'appliquez depuis avril 2002, une appréciation pragmatique des critères de réalité et de stabilité des liens ci-dessus évoqués vous conduira normalement à considérer comme satisfaite la condition de stabilité des liens en France, dès lors que les intéressés justifieraient d'une durée de vie commune en France égale à un an. Dans l'hypothèse où les intéressés ne pourraient justifier d'une telle ancienneté de vie commune mais présentent à l'appui de leur demande un visa de long séjour, vous autoriserez dans un premier temps l'admission au séjour des intéressés en qualité de visiteur, en tenant compte des ressources du partenaire français ou communautaire.

Vous veillerez enfin à ne vérifier le maintien effectif de la vie commune entre les deux partenaires qu'à l'occasion des deux seuls premiers renouvellement de la carte de séjour temporaire portant la mention « vie privée et familiale », à l'instar des contrôles effectués sur la situation des ressortissants étrangers conjoints de Français. Vous continuerez en revanche

à solliciter à l'appui de chaque demande de renouvellement de la carte de séjour et dans les conditions rappelées ci-dessus une attestation justifiant que le PACS est toujours valide.

Je signale à votre attention l'existence de l'ARDHIS (Association pour la reconnaissance des droits des personnes homosexuelles et transsexuelles à l'immigration et au séjour) comme un interlocuteur sur ces cas.

Ces instructions remplacent et abrogent mes instructions précédentes issues de ma circulaire INT/D/99/00251/C du 10 décembre 1999 et de mon télégramme DLPAJ/ECT/4^{ème} bureau/Séjour n° 523 du 4 avril 2002.

3) Le renouvellement des titres de séjour aux étrangers victimes de violences conjugales en cas de rupture de la vie commune

La loi du 26 novembre 2003 comporte deux dispositions importantes destinées à protéger, sur le plan de leur droit au séjour, les étrangers victimes de violences conjugales. Ainsi en est-il des articles 12 bis avant dernier alinéa et de l'article 29 IV deuxième alinéa nouveaux de l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée, qui vous confèrent la possibilité de renouveler le titre de séjour temporaire délivré au conjoint d'un ressortissant français ou au membre de famille entré par la voie du regroupement familial, nonobstant la rupture de la vie commune entre les deux époux, lorsque cette rupture résulte de violences conjugales.

Vous veillerez à faire une application diligente de ces dispositions, au vu des divers justificatifs qui pourront vous être produits (rapports des services de police, dépôt de plainte, attestations et témoignages issus de représentants d'administrations sociales ou du milieu associatif, certificats médicaux...).

Enfin, il convient de rappeler qu'indépendamment des critères rappelés ci-dessus, vous conservez toujours la possibilité d'user, dans des situations particulièrement dignes d'intérêt, de votre pouvoir d'appréciation pour admettre au séjour les intéressés sur la base de considérations humanitaires. Dans ma précédente circulaire du 19 décembre 2002, j'appelais votre attention sur un certain nombre de situations méritant un examen particulier, telles que :

- les étrangers accompagnant des personnes malades ou handicapées de nationalité française ou régulièrement installées en France ;
- les étrangers, et notamment les femmes, victimes de violences conjugales (sans préjudice des dispositions spécifiques rappelées supra), de mariage forcé ou de répudiation ;
- les situations humanitaires de familles démontrant une volonté forte d'intégration au regard notamment de l'ancienneté du séjour habituel de ces personnes sur le territoire français, de leur niveau d'insertion dans la société française en particulier la maîtrise de la langue, et de la scolarisation des enfants ;

Dans ces hypothèses, très sensibles au plan humain, sera examinées avec attention la possibilité d'admettre au séjour les intéressés à titre dérogatoire.

Il y a lieu de rappeler néanmoins que cette possibilité, dont l'usage est limitée aux seules situations ci dessus évoquées, ne sauraient présenter qu'un caractère exceptionnel.

III- Les relations avec les collectifs et les associations

Un bilan d'application des orientations de la circulaire du 19 décembre 2002 a fait apparaître qu'une partie importante des demandes qui vous ont été présentées se révélait inexploitable faute d'éléments suffisants sur la situation personnelle et familiale des intéressés. En revanche, il est apparu que le dialogue avec les différents collectifs ou associations de défense des étrangers avait contribué à renforcer la qualité même des dossiers soumis à votre réexamen personnel.

Dans un souci de bonne gestion administrative, j'attache une grande importance à l'existence de liens réguliers avec les associations qui se présentent en interlocuteurs responsables.

Ces échanges doivent être l'occasion de rappeler les principes de la loi et donc ceux dans lesquels s'inscrit le réexamen des demandes, conformément aux orientations précisées par la présente circulaire.

Il n'y a pas place, dans cette relation, ni pour la cogestion des dossiers ni pour la co-décision. De telles rencontres doivent, en revanche, contribuer à accroître la qualité des demandes qui vous sont soumises, par une implication plus constructive de ces associations ou collectifs dans la présentation des dossiers, dans un sens plus conforme aux critères d'admission au séjour exigés par les textes.

* *
*

Je sais pouvoir compter sur votre implication personnelle, ainsi que sur celle de vos collaborateurs pour veiller à l'application diligente des présentes instructions.

Mes services restent bien entendu à votre disposition pour répondre à toute difficulté à laquelle vous seriez confronté.

Dominique de VILLEPIN