

gisti, les notes
pratiques

Circulaire

La circulaire sarkozy :
le grand bluff

sans-
papiers

Entrée

Séjour

groupe
d'information
et de soutien
des immigrés

Sommaire

Les conditions de réexamen des dossiers	3
Les conditions d'obtention d'une carte de séjour « <i>vie privée et familiale</i> »	5
1. Les étrangers présents en France depuis au moins dix ans	
2. Les étrangers ayant des attaches personnelles et familiales en France	7
3. Les étrangers malades	
Les régularisations à titre exceptionnel	9
L'obtention de la carte de résident	11
Annexes	
I - Communiqué de presse du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales (le 5 septembre 2002)	11
II - « <i>Sans-papiers, comme d'habitude</i> », Communiqué de presse du Gisti (5 septembre 2002)	13
III - Circulaire du 19 décembre 2002 relative aux conditions d'application de la loi n° 98-349 du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France (<i>NOR/INT/D/02/00215/C</i>)	15
IV - Circulaire du 10 janvier 2003 modifiant la circulaire du 19 décembre 2002 relative aux conditions d'application de la loi n° 98-349 du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France (<i>NOR/INT/D/03/00003/C</i>)	29
V - Tableau comparatif entre les deux versions successives mises en ligne sur le site du ministère de l'intérieur	31

La circulaire Sarkozy : le grand bluff

Début septembre, en réponse au « réveil des sans-papiers » de l'été 2002, le ministre de l'Intérieur a annoncé qu'il demandait aux préfets de réexaminer « *avec humanité* » certains dossiers. Refusant de procéder à une opération de régularisation globale, il a concédé que certaines situations méritaient de faire l'objet d'un examen bienveillant, et a commandé un rapport à l'inspection générale de l'administration en vue d'identifier les problèmes posés par l'application de la loi Chevènement du 11 mai 1998 (v. annexe I le communiqué de presse du ministère de l'Intérieur du 5 septembre 2002).

On se souvient du mouvement d'espoir suscité par ces annonces : des centaines de personnes abusées par la « méthode Sarkozy » appliquée aux sans-papiers se sont précipitées dans les préfectures pour y présenter des listes hâtivement constituées. Rien, pourtant, dans les propos du ministre de l'Intérieur ne permettait d'y voir la moindre perspective d'ouverture (v. annexe II le communiqué du Gisti du 5 septembre 2002, *Comme d'habitude*). Trois mois plus tard, il a fallu se rendre à l'évidence : les pseudo-promesses n'étaient que du bluff.

La circulaire du 19 décembre 2003 revient sur les conditions d'application de certaines dispositions introduites par la loi Chevènement dans l'ordonnance de 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers. Elle est présentée comme une étape intermédiaire avant une « *refonte complète* » de la circulaire du 12 mai 1998 (circulaire d'application de la loi Chevènement) et une éventuelle réforme de l'ordonnance de 1945.

Elle répond, selon le ministre, « *à la nécessité d'homogénéiser les pratiques administratives* ». Or si homogénéisation des pratiques il y a, elle se fera par le bas. Au mieux, cette circulaire se contente de rappeler les termes de la loi ou l'interprétation qu'en font les tribunaux (ce qui démontre bien que le respect des textes ou de la jurisprudence ne va pas toujours de soi pour les préfetures) : de nombreux développements sont ainsi consacrés à la nature des titres de séjour précaires, aux conditions de renouvellement des cartes de séjour, à la commission du titre de séjour, au statut des étudiants, voire aux conditions d'organisation des préfetures, et présentent peu d'intérêt. Au pire – et les exemples sont nombreux – elle avalise certaines des pratiques les plus contestables des préfetures ou ajoute des conditions plus restrictives que celles prévues par l'ordonnance du 2 novembre 1945. C'est pour cette raison que le Gisti a décidé d'en demander l'annulation devant le Conseil d'État.

Cette circulaire fixant toutefois les conditions dans lesquelles les demandes de réexamen de dossiers seront dorénavant effectuées par les préfetures, ainsi que les nouvelles exigences fixées pour la délivrance de certains titres de séjour, il est apparu utile de la publier accompagnée d'un court commentaire.

Avertissement

Il faudrait parler « des » circulaires Sarkozy, tant la précipitation du ministère de l'intérieur à sortir ce texte a conduit à la multiplication de versions différentes.

Qu'on en juge : mise en ligne sur le site du ministère de l'intérieur fin décembre 2002, la première version a été discrètement modifiée (dans le mauvais sens) dans le courant du mois de janvier. Il y a donc deux versions de ce texte en circulation (sur les différences, voir le tableau en annexe V). Une seconde modification est ensuite intervenue, officiellement cette fois-ci, puisqu'elle a donné lieu à une circulaire rectificative datée du 10 janvier 2003 (annexe IV).

De toute évidence, le ministre a bâclé sa copie. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant d'y trouver tant de passages obscurs, voire contradictoires.

Les conditions de réexamen des dossiers

La circulaire précise les conditions dans lesquelles certains étrangers qui ont déjà fait l'objet d'un refus de séjour peuvent obtenir le réexamen de leur situation par l'administration.

Les instructions données aux préfets sont d'examiner toutes les demandes déposées dans leurs services sans « *opposer de fin de non recevoir* ».

Les dépôts de dossiers groupés, par l'intermédiaire d'associations ou de collectifs de sans-papiers, sont inutiles puisqu'il est précisé que « *les intéressés doivent effectuer personnellement les démarches utiles* » dans les préfectures. Le ministre de l'intérieur prend aussi la peine de préciser que les dossiers présentés ainsi ne bénéficieront « *d'aucune priorité* ».

Sous réserve des ambiguïtés, voire des contradictions que comporte la circulaire dans la description de la procédure, on croit comprendre que le schéma serait le suivant :

- Pendant la durée du réexamen, ce qui suppose que le dossier n'a pas été d'emblée rejeté, l'exécution d'un éventuel arrêté de reconduite à la frontière est suspendue.
- Le réexamen peut être refusé – et dans ce cas la mesure d'éloignement peut être mise à exécution – si l'administration estime :
 - qu'elle n'a pas d'éléments suffisants pour instruire la demande (ex. : liste de noms déposés en préfecture) ;
 - qu'il s'agit d'une demande réitérée, c'est-à-dire d'une seconde demande de réexamen ne comportant aucun élément nouveau ;
 - qu'il s'agit d'une « *demande manifestement infondée* ».
- Si l'examen du dossier est accepté, le demandeur se voit délivrer une attestation de dépôt qui concrétise la suspension de la mesure d'éloignement. En revanche, d'après la circulaire, seul l'étranger « *bénéficiaire d'une procédure de régularisation après réexamen de sa situation* » se verra remettre un récépissé.

Le principe de l'examen de toutes les demandes affirmé en premier lieu est contredit par la possibilité laissée aux préfets de considérer qu'une demande peut être manifestement infondée, ou dépourvue d'éléments nouveaux ou suffisants pour être instruite. Non seulement ces instructions ont donc peu de chance d'influer sur les pratiques préfectorales (« refus guichet », absence de réponse...), mais de surcroît elles « inventent » un nouveau motif de refus de séjour, la demande « manifestement infondée », et un nouveau document : l'attestation de dépôt. A ce titre, elles sont illégales.

De plus, ces dispositions laissent toute latitude aux services préfectoraux pour procéder à l'interpellation aux guichets des étrangers sous le coup d'une mesure d'éloignement dès lors que leur nouvelle demande sera considérée comme « manifestement infondée ».

Les conditions d'obtention d'une carte de séjour « *vie privée et familiale* »

La circulaire revient sur les conditions d'application de trois seulement des onze catégories énumérées à l'article 12 *bis* de l'ordonnance de 1945, qui sont présentées par le ministre comme celles ayant « *donné lieu à de nombreuses interrogations et interprétations divergentes* » mais aussi « *à des détournements de la loi* ».

1. Les étrangers présents en France depuis au moins dix ans

Les exigences en matière de preuves à présenter pour justifier d'une présence habituelle en France depuis au moins 10 ans sont considérablement renforcées. La circulaire commence par établir une typologie des preuves en fonction de leur degré de crédibilité décroissante : documents émanant d'une administration publique, documents remis par une institution privée, tels qu'un certificat médical ou un relevé bancaire, documents personnels. Elle précise ensuite, étape par étape, la nature et le nombre des preuves qu'il convient d'exiger.

Ainsi, le demandeur doit :

- présenter *une première preuve irréfutable de la date d'entrée sur le territoire français*. Compte tenu des exemples de preuves cités (visa, récépissé de demande de titre de séjour, récépissé de demande d'asile), il faut considérer que seuls seront jugés recevables les documents délivrés par les administrations chargées de recevoir des étrangers (consulats, préfectures).

Les documents exigés sont quasiment impossibles à produire. En effet, si un étranger est entré en France avec un visa, il est peu probable que, dix ans après, il n'ait pas fait renouveler au moins une fois le passeport sur lequel était apposé ce visa. Quant aux récépissés, ils sont systématiquement retirés par l'administration à l'échéance de l'instruction de la demande et ne peuvent, par conséquent, jamais être produits en originaux.

Mais surtout, cette exigence impérative (« la première preuve... doit être apportée ») ne figure pas dans la loi : la circulaire est donc sur ce point illégale, et il ne faut pas hésiter à faire des recours dans le cas où la préfecture rejeterait une demande en raison de l'absence de preuve de la date d'entrée en France.

– présenter un document par an émanant d'une administration publique (préfecture, service social, établissement scolaire) sur une durée minimum de huit ans. En effet, les préfets reçoivent instruction de n'accepter – et encore, uniquement pour la période antérieure à 1998 – qu'une ou deux années sans justificatif administratif qualifié de « *preuve certaine* ». Pour les années postérieures à 1998 cette « *preuve certaine* » doit de plus être accompagnée d'une preuve complémentaire, qui peut émaner cette fois-ci d'une institution ou d'une personne privée (relevé bancaire, certificat médicaux, attestation d'un proche...).

Ces exigences, elles aussi formulées de façon impérative, achèvent de rendre inapplicables les dispositions de l'article 12 bis 3° puisqu'il est peu probable qu'un étranger puisse produire des documents émanant d'une administration publique sur une période d'au moins huit années. Elles sont au demeurant contraires à la lettre et à l'esprit de la loi, puisque l'ordonnance prévoit que la résidence en France peut être prouvée par tout moyen. Il ne faut donc pas hésiter, là encore, à contester une décision qui se fonderait sur l'absence de preuves constituées par des documents émanant de l'administration.

Par ailleurs, la circulaire estime que lorsque le demandeur a séjourné en France sous couvert d'une fausse identité son dossier doit faire l'objet d'un refus motivé. Seule la présentation de documents frauduleux « à valeur probante non essentielle », c'est-à-dire autres que des documents administratifs, ne fait pas obstacle à l'instruction de la demande.

La circulaire s'appuie ici sur une lecture partielle et contestable de la jurisprudence du Conseil d'État, omettant de citer les arrêts les plus récents, qui sont beaucoup moins rigoureux à l'égard des étrangers ayant eu recours à un faux document administratif, en particulier une fausse carte de séjour :

- les années passées en France sous couvert d'une identité usurpée doivent être prises en compte (CE 29 avril 2002, Chanwit et Phoutharath) ;
- l'utilisation d'une fausse carte de séjour ne peut justifier à elle seule un refus de séjour motivé par une menace à l'ordre public (CE 13 nov. 2002, n° 235902, Douga Camara).

Dans ces conditions, les quelques assouplissements prévus par la circulaire (une preuve par an avant 1998, tolérance pour de courtes interruptions de la résidence en France ou à l'égard des personnes qui présentent des fausses preuves portant sur des documents « à valeur probante non essentielle ») pèsent de peu de poids au regard des nouvelles exigences qu'elle introduit.

2. Les étrangers ayant des attaches personnelles et familiales en France

Concernant l'application de l'article 12 *bis* 7° de l'ordonnance du 2 novembre 1945 qui permet aux étrangers ayant des attaches privées et familiales en France d'obtenir un titre de séjour, la circulaire n'apporte aucun élément nouveau. Elle confirme les précédentes instructions ministérielles, et on y retrouve donc la même interprétation restrictive des dispositions législatives que dans la circulaire du 12 mai 1998 : référence à la seule vie familiale, en faisant silence sur la vie privée, accent mis sur le caractère exceptionnel de la prise en compte d'autres liens que conjugaux ou filiaux, et surtout, insistance mise sur le caractère subsidiaire de l'article 12 *bis* 7°, qui implique l'impossibilité de s'en prévaloir pour le conjoint et les enfants mineurs entrés hors regroupement familial. Le ministre va en effet jusqu'à qualifier la demande d'admission au séjour par les membres de famille résidant en France de « *détournement de procédure* ».

En procédant à une lecture « *sélective* » de la jurisprudence du Conseil d'État, le ministre affirme que les membres de famille entrés en France en dehors de la procédure de regroupement familial ne peuvent bénéficier d'un titre de séjour au titre de la protection de leur vie privée et familiale.

La circulaire oublie de rappeler que le Conseil d'État a à plusieurs reprises annulé des mesures de reconduite à la frontière prises à l'encontre de conjoints entrés hors de la procédure de regroupement familial, estimant qu'elles violaient l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, et cela, a-t-il précisé, alors même que ces conjoints pouvaient bénéficier du regroupement familial (v. par exemple CE, 3 avril 2002, n° 231033, Mme Owusu). Or l'annulation de la mesure d'éloignement fondée sur un tel motif débouche, sauf exception (changement de circonstances ou menace pour l'ordre public) sur la délivrance d'une carte de séjour. L'administration ne peut donc pas rejeter systématiquement les demandes de titre de séjour émanant de membres de famille.

3. Les étrangers malades

Loin d'assouplir les conditions de délivrance d'une carte de séjour aux étrangers qui suivent des soins en France, la circulaire fait au contraire état « *des dérives graves* » constatées par les préfectures pour l'obtention de ce titre.

Les trois derniers paragraphes concernant les étrangers malades ont fait l'objet d'une circulaire rectificative datée du 10 janvier 2003 (v. annexes). Sont annoncées de nouvelles instructions du ministère des affaires sociales pour préciser la notion de « *conséquence d'une exceptionnelle gravité* » prévue à l'article 12 bis 11° de l'ordonnance de 1945, l'objectif affiché étant de « *préserver le caractère exceptionnel* » du droit au séjour prévu par cette disposition.

Dans le même esprit, il est demandé au préfet de veiller à ne délivrer que des autorisations provisoires de séjour en cas de « *besoin temporaire de soins* », tout en leur rappelant qu'il s'agit là d'un acte discrétionnaire et non d'un droit. Enfin, il est aussi question de certificats médicaux délivrés abusivement par des médecins soupçonnés d'être trop généreux avec les étrangers.

Concernant cette catégorie, la circulaire se contente d'annoncer la mise en œuvre d'un contrôle plus strict des conditions de délivrance de la carte de séjour aux étrangers malades alors que les pratiques préfectorales tendent déjà à en limiter le nombre en se contentant de délivrer des autorisations provisoires de séjour précaires.

Les régularisations à titre exceptionnel

Il n'y a pas grand chose à espérer de ce côté puisque la circulaire précise d'entrée de jeu que les régularisations doivent « *avoir un caractère exceptionnel donc rare* ».

Il est toutefois recommandé aux préfets de réserver un examen spécifique, (mais non une régularisation systématique), sans plus de précisions, aux situations suivantes :

- situations d'étrangers accompagnant des personnes malades ;
- étrangers lourdement handicapés ;
- femmes victimes de violences, mariages forcés, répudiations...
- situations humanitaires de familles démontrant des signes forts d'intégration (séjour habituel de plusieurs années, scolarisation des enfants, maîtrise de la langue française).

Cette dernière catégorie est la plus difficile à identifier. On peut supposer que sont concernées les familles dont aucun des parents n'est en situation régulière puisque dans le cas contraire la circulaire écarte la possibilité d'une régularisation sur place et renvoie à la procédure de regroupement familial (voir ci-dessus). S'il semble clair que le couple doit avoir des enfants scolarisés, on s'interroge sur le nombre d'années de présence en France, et surtout sur cette condition de maîtrise de la langue française (qui en juge ? selon quels critères ?).

L'obtention de la carte de résident

La circulaire rappelle dans quelles conditions le titulaire d'une carte de séjour temporaire d'un an peut obtenir une carte de résident de dix ans : sur le fondement de l'article 14, ou sur le fondement de l'article 15-13° de l'ordonnance.

– Du fait de l'important pouvoir discrétionnaire laissé aux préfets, l'article 14 de l'ordonnance du 2 novembre 1945, qui prévoit la délivrance d'une carte de résident à l'issue de trois ans de séjour régulier, n'est quasiment jamais appliqué. C'est peut-être ce constat qui pousse le ministre de l'intérieur à en rappeler l'existence et à énumérer tout ce qui ne doit pas être exigé pour son application : justifier de trois années d'activité professionnelle, saisir la direction départementale du travail et de l'emploi, présenter pour les commerçants des bons résultats d'exploitation.

– L'application de l'article 15-13° ne laisse en revanche aucune marge d'appréciation au préfet : le titulaire d'une carte de séjour temporaire portant la « *mention vie privée et familiale* » doit être mis en possession d'une carte de résident « *lorsqu'il justifie de cinq années de résidence régulière ininterrompue en France* ».

En indiquant que l'intéressé doit avoir séjourné en France sous couvert d'une carte de séjour temporaire « vie privée et familiale » pendant la totalité des cinq années, le ministre ajoute là encore une condition qui n'existe pas dans la loi. Le texte, en effet, n'impose nullement que, pendant ces cinq années, l'intéressé ait été en possession d'une carte « vie privée et familiale », mais seulement qu'il en soit titulaire au moment où il fait sa demande de carte de résident.

Il convient donc, là encore, de ne pas hésiter à déposer une demande de carte de résident, et à contester un éventuel refus, lorsqu'on a été titulaire, pendant plusieurs années, d'une carte étudiant, d'une carte visiteur ou d'une carte salarié, avant d'accéder à la carte « vie privée et familiale », dès lors qu'on remplit la condition de cinq années de séjour régulier.

Communiqué de presse du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales (5 septembre 2002)

M. Nicolas Sarkozy, Ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, a reçu ce matin, jeudi 5 septembre, M. Michel Tubiana, Président de la Ligue des droits de l'homme, M. Mouloud Aounit, Secrétaire général du MRAP, M. Guy Bedos, M. Dan Franck, écrivain et M. Starelski, écrivain, pour évoquer avec eux la question des sans-papiers.

Le ministre a indiqué à ses interlocuteurs que la loi dite RESEDA du 11 mai 1998 a prévu des mécanismes de régularisation permettant de régler le cas de la plupart des personnes qui se trouvaient autrefois dans la situation d'être « *ni régularisables, ni expulsables* ».

L'application de cette loi a donné satisfaction sur ce point. Il est exclu d'ouvrir une procédure de régularisation globale des étrangers en situation irrégulière sur le territoire. Ceux qui sont dans cette situation et qui sont éloignables doivent être éloignés.

Cela étant, les mécanismes de la loi de 1998 peuvent laisser subsister des situations qui, par leur dimension humaine, nécessiteraient une prise en compte particulière au cas par cas. Il est également possible que cette loi ait laissé sans solution certaines hypothèses spécifiques de personnes « *ni régularisables, ni expulsables* ». Il faut traiter ces cas avec bon sens, humanité et réalisme.

Le ministre a annoncé les décisions suivantes :

- les avenants aux accords franco-algérien et franco-tunisien, qui ont été signés respectivement en juillet 2001 et septembre 2000, et qui ont pour objet d'aligner les dispositions applicables aux Algériens et aux Tunisiens sur le droit commun de la loi du 11 mai 1998, seront soumis au Parlement pour autorisation de ratification dès les premiers jours de la session parlementaire. Les préfetures ont par ailleurs reçu consigne d'en anticiper l'application ;
- instruction a été donnée aux préfetures de tenir compte, dans l'examen au cas par cas des dossiers individuels qui vont leur être soumis, du caractère particulier que certaines situations peuvent présenter sur le plan social et humain ;
- une mission dirigée par Mme Escoffier, Inspectrice générale de l'administration, va être désignée. Elle sera chargée d'identifier les situations juridiques ou sociales mal réglées par la législation actuelle, afin de mettre un terme aux hypothèses dans lesquelles certains étrangers ne sont ni régularisables, ni éloignables, de veiller à un traitement homogène des dossiers sur l'ensemble du territoire pour la prise en compte des situations particulières et de garantir l'avancement des travaux.

Elle entendra à cet effet les personnalités qui lui (*sic*) semblera utile d'entendre ainsi que les associations.

- la concertation du ministre avec les associations se poursuivra. Le ministre a proposé le principe d'une rencontre régulière tous les deux mois.

Paris, le 5 septembre 2002

Communiqué du Gisti : « *Sans-papiers, comme d'habitude* » (5 septembre 2002)

Comme le dit le ministre de l'intérieur dans son communiqué du 5 septembre, « *la loi RESEDA a prévu des mécanismes de régularisation des sans-papiers en France* ». Mais contrairement à ce qu'il prétend, la loi de 1998, dite RESEDA, n'a pas réglé la situation de l'ensemble de ceux qui n'étaient « *ni expulsables, ni régularisables* » ; ce n'était de toute évidence pas son objectif.

Si la volonté politique avait existé, la loi RESEDA aurait permis de délivrer des cartes de séjour à un nombre de personnes bien plus important que cela n'a été le cas. Or les pouvoirs publics l'utilisent comme un filtre à maillage variable au gré des intérêts supposés de la France. Bien peu de ceux qui ont dix ans de séjour en France, bien peu de ceux qui ont des attaches familiales ou personnelles en France réussissent à obtenir une carte de séjour.

Comme d'habitude, un gouvernement nous parle d'« *humanité* » là où on attendrait une politique.

Comme d'habitude, on nous parle de dysfonctionnements administratifs pour désigner des conséquences de la fermeture des frontières décidée il y a trente ans.

Comme d'habitude, on nous parle de simple « *instruction* » aux préfetures pour un examen « *social et humain* » au cas par cas – c'est à dire d'une régularisation de plus qui ne veut pas dire son nom – dans un domaine où devrait s'imposer le respect des règles de droit.

Comme d'habitude, le bricolage va nécessairement conduire à des décisions arbitraires qui lèseront une majorité de sans-papiers.

Comme d'habitude, cette injustice servira accessoirement à démobiliser des sans-papiers en mouvement.

Comme d'habitude, la question n'est pas traitée à la bonne échelle, celle de l'Europe, alors qu'est annoncée comme imminente la « *communautarisation* » des politiques d'immigration et d'asile.

Le Gisti estime indispensable de repenser radicalement les politiques actuellement suivies et qu'enfin :

- les États de l'Union Européenne décident de mesures visant à éradiquer les situations d'étrangers sans titre ni droit, en instaurant un statut de résident européen ;
- l'Europe intègre dans ses principes le droit à la liberté de circulation pour tous, ressortissants des États de l'Union comme ressortissants d'États-tiers ;
- soit réglé rapidement le sort des actuels sans-papiers, par une directive qui oblige les États-membres à procéder à une régularisation de tous sans condition.

Circulaire du 19 décembre 2002 **relative aux conditions d'application de la loi** **n° 98-349 du 11 mai 1998 relative à l'entrée** **et au séjour des étrangers en France**

NOR/INT/D/02/00215/C

Le Ministre de l'Intérieur,
de la Sécurité Intérieure et des Libertés Locales

à

Mesdames et Messieurs les Préfets (métropole et outre-mer)
Monsieur le Préfet de Police

Objet : Conditions d'application de la loi n° 98-349 du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France

Depuis plusieurs mois, les préfetures sont confrontées au problème récurrent de l'arrivée ou du maintien irréguliers d'étrangers sur le territoire français et aux demandes corrélatives de régularisation fondées sur les dispositions de l'ordonnance 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée en dernier lieu par la loi n° 98-349 du 11 mai 1998.

J'ai été saisi par diverses associations ou mouvements, comme les préfets l'ont été pour leur part au plan local, de demandes collectives ou individuelles de réexamen de dossiers d'étrangers en situation irrégulière. Au terme de premières rencontres et échanges entre l'administration et ces intervenants, il m'a été donné de constater, qu'au-delà du problème de fond de la politique d'immigration que le Gouvernement s'attache à clarifier par ailleurs, notamment avec la réforme du droit d'asile, se pose la double question d'une part, des conditions d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement social des étrangers, d'autre part, des conditions d'application de la loi elle-même du 11 mai 1998.

Sur le premier point, je n'ignore pas la somme des efforts engagés par les préfetures en coordination avec les autres services de l'État (directions des affaires sociales, directions du travail, services publics de l'emploi, délégations aux droits des femmes et à l'égalité, en particulier) et ceux des collectivités locales, pour s'attacher à résoudre des situations individuelles souvent dramatiques.

Sur le second point, j'ai mesuré l'extrême implication de l'ensemble des personnels des préfectures concernés par le traitement des dossiers d'étrangers, leur parfait engagement dans la recherche des solutions respectueuses à la fois du droit et des intérêts propres des étrangers, et cela dans des conditions matérielles et psychologiques souvent très difficiles.

A tous ces personnels, je souhaite que vous disiez ma satisfaction et la confiance que je mets dans leur sens du service public, d'un service apporté à une population, pour le plus grand nombre fragilisée, soucieuse de trouver sur notre territoire écoute et considération.

Il n'en reste pas moins que la grande complexité du dispositif législatif actuel a, malgré la vigilance de chacun, généré un traitement parfois inégal des dossiers soumis aux préfectures. Les constats opérés par l'inspection générale de l'administration à qui j'ai demandé d'apporter sa contribution à la réflexion sur l'amélioration du traitement de ces dossiers, confirment la nécessité d'homogénéiser les pratiques administratives. Aussi convient-il, sans préjuger de ce qu'une future loi pourrait apporter comme modifications à l'ordonnance du 2 novembre 1945 pour tenir compte, notamment, de la prochaine réforme sur le droit d'asile, les conditions de rétention et d'éloignement et sans attendre une refonte complète de la circulaire du 12 mai 1998 prise en application de la loi du 11 mai 1998 et des circulaires subséquentes, de mettre en œuvre un premier ensemble de mesures d'ordre.

Je vous demande de bien vouloir en faire une stricte application afin que soit préservée dans l'ensemble des préfectures l'indispensable homogénéité d'analyse et de traitement des demandes de régularisation qui vous sont soumises par des étrangers en situation irrégulière.

I - CONDITIONS DE LA DÉLIVRANCE DES TITRES DE SÉJOUR

1.1. Réception des demandes

L'accueil en préfecture est bien souvent la première image que les étrangers qui souhaitent séjourner en France, gardent de notre pays.

Sans méconnaître les contraintes immobilières qui sont un handicap lourd dans bien des cas, tout doit être mis en œuvre pour faciliter l'accès aux guichets et réduire les inconvénients des files d'attente, inconfortables, qui ne font pas la distinction entre les différents statuts de demandeurs.

En fonction des locaux, il est utile de créer des accueils distincts pour :

- les primo-demandeurs ;
- les demandeurs d'un renouvellement de titre de séjour ;
- les étudiants ;
- les demandeurs d'asile.

Les préfectures qui, a raison du nombre important d'étrangers qu'elles accueillent, sont tenues de fixer un rendez-vous pour le dépôt d'un dossier, s'attacheront à créer un accueil spécifique pour les prises de rendez-vous et remises des formulaires à renseigner afin que le premier entretien soit constructif et ne nécessite pas une deuxième rencontre.

Vous pourrez utilement vous reporter aux circulaires transmises sous le timbre de la DLPJ et relatives à la procédure postale (8 janvier) et à la nomenclature des pièces justificatives (6 décembre 2000).

1.2. Ouverture ou réexamen des dossiers de demande de titres de séjour

1.2.1. Dossiers nouveaux

Par respect des étrangers eux-mêmes autant que par nécessité de maîtriser l'information sur le nombre et la qualité des demandeurs de titre de séjour et de faire barrage aux demandes multiples présentées par un même étranger auprès de plusieurs préfectures, il convient d'identifier tous les primo-demandeurs, même succinctement, et de prendre acte de leur demande de dépôt de dossier.

Je vous rappelle qu'il importe en toute hypothèse d'enregistrer le plus tôt possible, dans l'application ADGREF, les données relatives à chaque demandeur.

1.2.2. Réexamen

Certains étrangers en situation irrégulière se présentent aux guichets des préfectures alors que, d'un premier examen, il ressort qu'ils ne remplissent pas les conditions légales pour bénéficier d'un titre de séjour.

De la même façon, certains déboutés du droit d'asile ou certains étrangers invités à quitter le territoire français ou sous arrêté préfectoral de reconduite à la frontière, tentent une nouvelle démarche d'obtention d'un titre de séjour.

La position consistant à opposer une fin de non recevoir, sans examen du dossier et, le cas échéant, sans tenir compte d'éléments nouveaux, est à proscrire.

D'autres demandes peuvent vous être présentées de façon groupées par des associations ou collectifs. Dans le cadre du dialogue qu'il vous revient d'entretenir avec ceux-ci, vous aurez soin d'indiquer que les dossiers présentés ainsi ne bénéficient d'aucune priorité au regard des demandes déposées individuellement et qu'il revient en toute hypothèse aux intéressés d'effectuer personnellement les démarches utiles auprès de vos services.

Dans tous les cas, dès lors que vous avez accepté le principe du réexamen d'un dossier, il conviendra de ne pas mettre en œuvre les éventuelles mesures d'éloignement pendantes jusqu'à la prise d'une décision confirmant le bien fondé de celles-ci. Cependant, cette instruction n'a pas lieu de s'appliquer lorsque l'insuffisance des informations qui vous sont communiquées (par exemple de simples noms sur une liste) empêche de procéder efficacement au réexamen, ou dans les cas où la demande est réitérée ou apparaît manifestement infondée.

Vous veillerez enfin à ce que l'attestation de dépôt de demande qui sera remise ne vaille en aucun cas engagement de délivrer un titre de séjour ou garantie de ne pas mettre en œuvre une éventuelle mesure d'éloignement.

1.3. Les différents types de titres de séjour

1.3.1. Les titres de séjour à caractère provisoire

Le récépissé de demande de titre de séjour a vocation à :

- attester qu'une demande de délivrance d'un premier titre de séjour ou de renouvellement de ce titre est en cours d'instruction après dépôt d'un dossier considéré comme complet ;
- permettre à un étranger sous APRF mais bénéficiant d'une procédure de régularisation après réexamen de sa situation, de se maintenir régulièrement sur le territoire. Le récépissé vaut alors abrogation de l'arrêté de reconduite à la frontière.

Dans ces deux cas, le récépissé est valable pour une période qui ne peut être inférieure à un mois ; il peut être renouvelé (D n° 94-768 du 2 septembre 1994, art. 3) pour permettre de parfaire l'instruction du dossier. Il peut être retiré si le titre de séjour est finalement refusé.

Lorsque la situation qui vous est exposée vous apparaît digne d'intérêt, vous pourrez, en vertu de votre pouvoir d'appréciation, délivrer une autorisation provisoire de séjour, notamment à l'étranger malade dont l'état de santé ne justifie pas la délivrance d'une carte de séjour mais nécessite la poursuite momentanée d'un traitement ou encore à l'étranger dont l'arrêté de reconduite à la frontière a été annulé définitivement.

Cette autorisation provisoire de séjour, valable jusqu'à ce qu'il ait été statué sur les cas en cause, peut être assortie, pour les seuls étrangers malades, d'une autorisation provisoire de travail si leur état de santé le leur permet.

1.3.2. De la durée des titres de séjour

L'ordonnance du 2 novembre 1945 distingue :

- la carte de séjour temporaire, valable un an et renouvelable ;
- la carte de résident de 10 ans, renouvelable de plein droit sauf s'il est constaté que son bénéficiaire vit en état de polygamie.

Les étrangers ayant fait l'objet d'une admission au séjour au titre de la circulaire du 24 juin 1997 ou des dispositions de la loi du 11 mai 1998 ont vocation à demander la transformation de la carte de séjour temporaire en une carte de résident.

Une attention particulière devra être portée aux conditions exigées pour opérer ce changement de statut :

- soit, aux termes de l'article 14, à l'issue de 3 ans de séjour régulier et en tenant compte de moyens d'existence de l'intéressé ainsi que des faits qu'il peut invoquer à l'appui de son intention de s'établir durablement en France.

L'application de cette disposition ne suppose cependant pas pour les étrangers actifs de devoir justifier de trois années d'activité professionnelle et ce n'est que dans le cas où la demande de carte de résident est concomitante d'une demande de changement de statut, de visiteur en salarié par exemple, que la saisie de la DDTEFP est obligatoire. Les commerçants artisans et professions libérales qui justifient de ressources suffisantes en dépit de mauvais résultats d'exploitation sont éligibles à la carte de résident au sens de l'article 14 (CE 18 février 1998 KACEM). En revanche l'étranger qui n'exerce aucune activité et qui ne justifie pas de revenu ou de ressources ne peut se prévaloir de cette disposition (CE 19 novembre 1993 N'DIAYE) de même que le travailleur saisonnier qui ne séjourne pas de manière ininterrompue (CE 7 mai 1997 JADI).

– soit, aux termes de l'article 15, dès lors que l'étranger se trouve dans l'une des situations énumérées du 1° au 12° de cet article (bénéficiaires de plein droit) ou dès lors qu'il a séjourné en France depuis 5 ans de façon ininterrompue et régulière sous couvert de la carte de séjour temporaire « *vie privée et familiale* ».

La circulaire du 12 mai 1998 précise clairement (E – La carte de résident – 2 – La création de nouveaux cas de délivrance de plein droit de la carte de résident) qu'un étranger admis au séjour au titre de la vie privée et familiale ou de l'asile territorial peut obtenir une carte de résident au bout de 3 ans sous réserve de présenter certaines garanties en matière de moyens d'existence et d'intention de s'établir durablement en France.

1.4. Les renouvellements de titre de séjour

Le refus de délivrer ou de renouveler un titre de séjour en raison de la présentation tardive de la demande est source d'un contentieux abondant. En effet l'étranger qui ne respecte pas les délais posés par l'article 3 du décret du 30 juin 1946 se trouve en situation irrégulière et peut se voir refuser un titre pour ce motif. Une jurisprudence établie sanctionne les décisions des préfetures lorsque celles-ci :

- refusent d'examiner une demande de délivrance ou de renouvellement du titre de séjour d'un étranger qui appartient aux catégories pouvant obtenir un titre de séjour de plein droit au seul motif que les délais de recevabilité n'ont pas été respectés ;
- refusent d'examiner une demande de délivrance ou de renouvellement d'un titre de séjour alors que l'étranger remplit toutes les autres conditions exigées pour obtenir le titre sollicité. Le seul motif de la tardiveté de la demande n'est alors pas suffisant pour justifier un refus (CE, 29 juillet 1994 GBOKEDE)
- refusent de renouveler un titre de séjour alors que le demandeur justifie avoir commencé ses démarches avant le délai d'expiration de son titre de séjour mais que le retard dans la procédure de renouvellement est imputable à l'administration (CE 6 mars 2000 GADHAFI)

Pour éviter toute difficulté de cette nature, il convient, comme le pratiquent d'ailleurs déjà certaines préfetures, de prendre toute mesure utile pour :

- accueillir les demandeurs de renouvellement de titre de séjour et leur donner, le cas échéant, un rendez-vous dans des délais respectueux des règles fixées pour un tel renouvellement ;

– fournir à l'étranger à l'occasion de la remise de son premier titre de séjour toutes informations sur les conditions de renouvellement de celui-ci.

Il est cependant important de rappeler que lorsque un étranger introduit tardivement une demande de renouvellement, le préfet n'a pas l'obligation de surseoir à l'édition d'un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière pris sur la base de l'article 22-1-2 jusqu'à ce qu'il ait statué sur cette demande. (CE Mezhari 26 juin 2000. et 24 mars 1997 Jendoubi)

1.5. La consultation de la commission du titre de séjour

En restaurant la commission du titre de séjour, le législateur a voulu renforcer les protections juridiques offertes aux étrangers résidant en France ou ayant vocation à y vivre de manière durable.

Cette commission peut être le lieu privilégié pour un étranger entrant dans le champ de compétence de la dite commission, de présenter les arguments utiles à sa défense qu'il n'aurait pas eu la possibilité de développer devant l'administration.

Elle est pour l'administration dont le rôle de rapporteur ne doit en aucun cas être minimisé, le moyen de faire valoir ses propres analyses et de prendre sa décision, en toute indépendance, éclairée par l'avis de la commission.

Sans méconnaître la charge que représente pour la préfecture la préparation du rapport et l'élaboration du procès-verbal de séance, il faut néanmoins veiller à la saisine de cette commission dans chacun des cas visés par la loi et explicités par la circulaire du 12 mai 1998 (C – La commission du titre de séjour – 2 – Champ de compétence).

Il en va ainsi, outre les situations non ambiguës de menace pour l'ordre public, de certaines situations relatives à des irrégularités des conditions d'entrée et/ou de séjour des étrangers concernés. D'une manière générale si la jurisprudence admet qu'il n'y a pas d'obligation de saisir la commission lorsque les conditions de fond pour l'obtention du titre sollicité ne sont pas remplies (CE 19 mai 2000 Azzouni), il peut être utile de solliciter son avis dans des hypothèses telles que :

- la présentation de documents frauduleux n'ayant pas eu pour effet de rendre irrecevable le dossier de demande de délivrance ou de renouvellement d'un titre de séjour, mais mettant en cause la bonne foi de l'étranger ;
- la rupture de vie commune quand l'épouse d'un étranger détenteur d'un titre de séjour est répudiée par cet étranger ou que, victime de violences de sa part, elle choisit de s'en séparer.

Je vous remercie de bien vouloir me rendre compte des difficultés auxquelles vous vous heurteriez pour réunir la commission dans les conditions évoquées ci-dessus.

II - DES DIFFÉRENTES CATÉGORIES DE BÉNÉFICIAIRES DE LA CARTE DE SÉJOUR TEMPORAIRE

L'ordonnance du 2 novembre 1945 prévoit l'attribution de la carte de séjour temporaire à deux catégories d'étrangers, ceux qui ne peuvent pas en bénéficier de plein droit (visiteur, étudiant, scientifique, profession artistique et culturelle) et ceux qui au titre de la « *vie privée et familiale* » en bénéficient de plein droit.

2.1. Les bénéficiaires de la carte de séjour étudiant

Les étudiants (art. 12) doivent répondre à la double condition de suivre en France un enseignement et de justifier de moyens d'existence suffisants. Les conditions d'admission au séjour des étudiants ont été précisées dans la circulaire interministérielle du 26 mars 2002 qui abroge les instructions antérieures.

Les étudiants étrangers ne peuvent bénéficier de plein droit d'une carte de résident à l'issue de 10 années de séjour régulier qu'à la condition qu'ils n'aient pas séjourné pendant toute cette période sous cette seule qualité. Or le changement de statut d'un étudiant étranger peut résulter soit d'une demande tendant à l'exercice d'une activité professionnelle, soit du fait que l'étranger satisfait aux conditions pour obtenir de plein droit une carte vie privée et familiale.

– Les conditions dans lesquelles doivent être instruites les demandes d'exercice d'une activité professionnelle par les étudiants étrangers ont été récemment précisées dans les circulaires interministérielles des 15 et 16 janvier 2002 publiées au bulletin officiel du ministère des affaires sociales.

– Par ailleurs le changement de statut peut être la conséquence d'un changement dans la vie privée et familiale de l'étudiant du fait par exemple de son mariage, ou de la contraction d'un pacte civil de solidarité. Dans l'arrêt GISTI du 29 juillet 2002, le Conseil d'État a censuré l'exclusion de principe des étudiants du champ d'application du 7° de l'article 12 *bis* de l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée.

Chaque situation devra faire l'objet, à la demande de l'étudiant concerné, d'un examen individualisé permettant, dans le strict respect des dispositions de la loi, de faire bénéficier l'intéressé d'un nouveau statut.

2.2. Les bénéficiaires de plein droit de la carte de séjour temporaire « *vie privée et familiale* »

Les étrangers mentionnés aux articles 12 *bis* et 12 *ter* peuvent bénéficier de plein droit d'une carte de séjour temporaire sans avoir à démontrer qu'ils sont entrés régulièrement en France, à l'exception de ceux fixés au 1°, 4° et 5° du même article 12 *bis*.

Ce titre de séjour leur ouvre droit à l'exercice d'une activité professionnelle.

Les dispositions des 3°, 7° et 11° de l'article 12 *bis* ont donné lieu à de nombreuses interrogations et interprétations divergentes qui ont ouvert la voie, pour certains

étrangers demandeurs d'une admission au séjour, à des détournements de la loi consistant à évoquer successivement différents motifs.

Les précisions suivantes peuvent être apportées.

2.2.1. Les preuves apportées pour justifier la présence en France

Le principe de résidence habituelle en France depuis une période de 10 ans ou plus (15 ans ou plus pour les étudiants) n'est pas modifié.

Les preuves apportées par le demandeur d'un titre de séjour doivent emporter l'intime conviction du décideur de leur réalité et/ou de leur fiabilité. Elles s'entendent comme un faisceau d'indices permettant de conclure à la présence en France de l'étranger sur la durée considérée.

Le nombre, la nature des preuves sont déterminants :

- la première preuve -celle de l'arrivée sur le territoire français- doit être apportée par un document irréfutable : visa, récépissé de demande de titre de séjour, récépissé de demande d'asile...
- vous considérerez qu'une seule preuve par an est suffisante, sous réserve qu'il s'agisse d'une preuve certaine, pour justifier de la présence dans les années antérieures à 1998 ;
- pour cette même période, à titre dérogatoire, et compte tenu des difficultés rencontrées par les étrangers pour réunir les preuves nécessaires, il est en outre possible d'accepter une ou deux années sans preuve certaine mais avec des justificatifs à valeur probante moindre ;
- en revanche, pour les années postérieures, il conviendra de maintenir l'exigence de deux preuves, dont une au moins vous semblera présenter un caractère certain ;
- au cours du séjour continu de 10 ans (ou 15 ans), de courtes interruptions (trois ou quatre mois), peu nombreuses peuvent expliquer l'impossibilité pour l'étranger de justifier de sa présence ; elles peuvent être acceptées sans remettre en cause la date initiale d'entrée sur le territoire ;
- parmi les preuves citées dans la circulaire du 12 mai 1998 :
 - témoignages,
 - attestations écrites,
 - documents administratifs ou privés,

toutes présentent un intérêt et n'ont pas à être écartées ; mais leur force n'est pas de même valeur et certaines préfectures ont été amenées à écarter des justificatifs (témoignages de voisinage, enveloppes timbrées) que d'autres préfectures acceptent.

Les preuves doivent être classées en fonction de leur degré de crédibilité :

- 1) documents émanant d'une administration publique (préfecture, service social, établissement scolaire), correspondant à des preuves certaines ;

- 2) documents remis par une institution privée (certificat médical, relevé bancaire présentant des mouvements) ayant une valeur probatoire réelle ;
- 3) documents personnels (enveloppe avec adresse libellée au nom du demandeur du titre de séjour, attestation d'un proche) ayant une valeur probatoire limitée :

La preuve unique nécessaire pour justifier d'une année de présence doit correspondre à une preuve certaine.

Les preuves complémentaires qui pourront être apportées - à valeur probatoire réelle ou limitée - viendront conforter l'intime conviction de l'administration.

Les justificatifs présentés ont parfois un caractère frauduleux ; vous aurez soin, en tant que de besoin, de saisir le Parquet.

Dans ce cadre, il convient néanmoins de distinguer :

- les documents permettant de rendre recevable la demande de titre de séjour (usurpation d'identité, mariage blanc...) ; dans ce cas, le dossier ne doit pas être accepté et la demande fait l'objet d'un refus motivé.
- les documents venant en justificatifs complémentaires, à valeur probante non essentielle, sans incidence sur la décision de recevabilité ou non de la demande ; dans ce cas, le dossier est instruit, abstraction faite de la preuve frauduleuse.

Il est à noter que la juridiction administrative refuse de comptabiliser au titre du séjour habituel les années passées sous couvert d'une identité usurpée (CE 4 février 2002 Tantiviphavin). En revanche cette même circonstance est inopérante pour qu'un étranger ne puisse plus se prévaloir de la protection due au titre du 3° de l'article 25 de l'ordonnance précitée en raison de sa présence en France depuis plus de 15 ans (CE 29 avril 2002 Phoutharath).

2.2.2. Le droit au respect de la vie privée et familiale

La circulaire du 12 mai 1998 développe largement les conditions nécessaires à l'obtention d'une carte de séjour temporaire par les étrangers qui se prévalent directement de la protection de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Elle détaille notamment les 4 vérifications à faire :

- vérification de l'existence d'une vie familiale de l'étranger en France ;
- vérification de l'ancienneté de cette vie familiale ;
- vérification de l'intensité des liens qui unissent le demandeur à sa famille établie en France ;
- vérification de la stabilité de cette vie familiale.

La mise en œuvre pratique de ces vérifications a montré la large part laissée à l'appréciation personnelle du décideur lorsqu'il s'agit d'évaluer la longueur du séjour en France, de vérifier l'existence d'une vie de couple, de mesurer l'impact d'enfants scolarisés ou non, d'analyser les difficultés pour poursuivre la vie familiale dans un pays tiers ou encore l'absence de lien familial dans le pays d'origine.

Les précisions suivantes peuvent être apportées aux prescriptions de la circulaire du 12 mai 1998 :

– les attaches familiales dont peut se prévaloir le demandeur demeurent essentiellement les liens conjugaux et/ou filiaux. Dans ce cadre la relation de couple est à envisager tant au point de vue du mariage, du concubinage que du pacte civil de solidarité (cf. L. n° 99.944 du 15 novembre 1999, art. 12 renvoyant au 7° de l'article 12 *bis* de l'ordonnance de 45). Il est à noter que dans des cas exceptionnels la jurisprudence n'exclut pas les liens collatéraux de la protection due à la vie privée et familiale (à titre d'illustration CE 28 décembre 2001 SEMEDO, 28 décembre 2001 préfet de police c/RAMBININTSOA et CE 18 janvier 2002 SBAA).

– l'un au moins des deux membres du couple doit être en situation régulière ;

Une attention particulière sera portée aux situations des étrangers demandant à bénéficier des dispositions de cet article 12 *bis* 7° pour échapper aux règles du regroupement familial plus contraignant (cf. 2.2.4).

2.2.3. La situation des étrangers malades

Plusieurs préfectures ont constaté des dérives graves pour l'obtention d'une carte de séjour temporaire au titre de l'article 12 *bis* 11° qui s'applique à l'étranger résidant habituellement en France et pour qui le défaut de prise en charge médicale pourrait entraîner des conséquences d'une exceptionnelle gravité. Elles ont notamment relevé que des étrangers de plus en plus nombreux présentaient des demandes de titre de séjour au regard de ce dispositif après avoir épuisé toutes les autres voies de régularisation de l'article 12 *bis*.

Dans le même temps les certificats élaborés par les médecins traitants, les contrôles opérés par les médecins inspecteurs de la direction départementale des affaires sociales ou le médecin chef de la police à la préfecture de police de Paris sont devenus de plus en plus aléatoires face à la multiplication des cas signalés.

Sans attendre que soient arrêtées conjointement avec le ministre en charge de la Santé, des mesures de nature, d'une part à proposer un inventaire des maladies les plus significatives, d'autre part à recenser les pays dépourvus ou insuffisamment pourvus de structures sanitaires, vous vous attacherez, dans toute la mesure du possible, à faire mettre en œuvre les moyens utiles de contrôle : saisine du Conseil de l'Ordre des médecins en cas de fraude supposée ; demande de contre-expertise auprès d'un médecin expert près les tribunaux ou d'un médecin de l'OMI.

Vous ne manquerez pas, en cas de fraude avérée, de saisir le Parquet.

2.2.4. Le détournement de procédures en matière de regroupement familial

La procédure spécifique du regroupement familial a pour objectif de garantir une bonne intégration de la famille qui rejoint en France le conjoint en situation régulière disposant de revenus suffisants et d'un logement convenable.

Or, les préfectures sont très souvent confrontées à des demandes de regroupement familial sur place, la famille s'étant réunie sans attendre d'obtenir l'autorisation nécessaire (visa de long séjour).

Il est à noter que les étrangers se prévalant de leur vie familiale en France doivent toujours voir leur situation examinée au regard de la procédure du regroupement familial. En effet les dispositions contenues à l'article 12 *bis* 7 prévoient que ne sont pas éligibles à cet article les étrangers qui appartiennent à des catégories ouvrant droit au regroupement familial. Cette condition doit être interprétée comme exclusive du bénéfice de l'article 12 *bis* 7 lorsque les étrangers peuvent solliciter la procédure du regroupement familial mais également lorsqu'ils ne remplissent pas une des conditions de fond de cette procédure. A titre d'exemple un étranger qui ne remplirait pas la condition de ressources suffisantes requise à l'article 29 de l'ordonnance ne peut prétendre au bénéfice de l'article 12 *bis* 7 (CE 21 novembre 2001, préfet du Val d'Oise c/HOQUE).

2.2.5. Le pouvoir discrétionnaire du préfet

Depuis l'avis rendu le 22 août 1996 par le Conseil d'État, nombreuses sont les associations humanitaires et les collectifs de sans papiers à demander des régularisations à des fins humanitaires sur la base du pouvoir de libre appréciation du préfet. Les demandes se font d'autant plus fortes et véhémentes que toutes les possibilités offertes par l'article 12 *bis* ont été épuisées.

Or cette possibilité donnée au préfet doit avoir un caractère exceptionnel, donc rare et lié à des situations individuelles qui ne seraient pas prises en compte ou insuffisamment prises en compte par la loi.

Différentes situations méritent, au regard de ce pouvoir d'appréciation, un examen spécifique :

- situation d'étrangers accompagnant des personnes malades ;
- étrangers lourdement handicapés ;
- femmes victimes de violences, mariages forcés, répudiations...
- situations humanitaires de familles démontrant des signes forts d'intégration (séjour habituel de plusieurs années, scolarisation des enfants, maîtrise de la langue française).

Je vous laisse le soin d'apprécier, en dehors même de ces hypothèses et en vertu de votre pouvoir d'appréciation, les situations dignes d'intérêt.

III – MESURES D'ORDRE POUR AMÉLIORER LE TRAITEMENT DES DOSSIERS DE TITRES DE SÉJOUR

Le flux constant dans certains cas, mais dans d'autres cas en forte augmentation, du nombre des demandeurs de titres de séjour, combiné à la réelle complexité du traitement des dossiers, nécessite une adaptation des méthodes de travail des préfectures.

3.1. La fonction d'accueil

La fonction d'accueil est essentielle au sein du service des étrangers ; elle fait d'ailleurs partie de la réflexion qui vous a été demandée sur l'accueil en préfecture.

Vous n'aurez pas manqué à cette occasion de vous interroger sur l'adaptation des locaux pour mieux répondre à la spécificité de l'accueil de personnes étrangères, ne pratiquant parfois que mal ou pas du tout la langue française, déstabilisées à l'occasion de leur arrivée souvent dramatique dans un pays méconnu.

L'affectation aux guichets d'accueil de personnels en mesure de renseigner utilement les étrangers et d'examiner efficacement les pièces constitutives d'un dossier est le gage d'une première prise de contact réussie et de gain de temps.

La polyvalence des personnels est également un atout permettant de rompre avec l'effet de lassitude et aiguisant l'esprit de vigilance dans des fonctions différentes. Elle les prépare efficacement à la conduite des entretiens nécessaires avec les étrangers pour appréhender leurs situations dans leurs différents aspects.

Vous pourrez vous reporter aux indications contenues dans la charte de l'accueil dans les préfectures et dans le guide du maître d'ouvrage pour la rénovation des halls d'accueil (DPAFI).

En outre, des outils performants d'information et de formation sur le droit des étrangers ont été mis à la disposition des préfectures et seront développés.

3.2. Le renforcement de l'interministérialité et du travail partenarial

Le traitement des dossiers d'étrangers ne concerne pas le seul service des étrangers et la seule préfecture.

L'expérience montre, au quotidien, les inter-actions avec les autres services de l'État les plus concernés, DDASS, délégation aux droits des femmes et à l'égalité, direction du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, inspection académique...

Les collectivités locales, avec leurs services sociaux, ne sont pas écartées de la problématique des étrangers.

Vous veillerez à mettre en place, à raison des problèmes locaux, des cellules de travail interministérielles, élargies chaque fois que de besoin aux collectivités locales, qui pourront examiner ensemble les problèmes communs aux étrangers : scolarisation des enfants d'étrangers, autorisations de travail, conditions d'hébergement en centres d'accueil des demandeurs d'asile, situations particulières des femmes immigrées victimes de violences...

3.3. Les relations avec les associations humanitaires et les collectifs des sans-papiers

Dans chaque département existent des associations humanitaires et/ou des collectifs de sans papiers qui prennent en charge les étrangers demandeurs de titres de séjour.

Il est de bonne gestion de créer avec ces organismes des liens réguliers et confiants qui permettent tant à l'administration qu'à ces interlocuteurs de mieux appréhender la situation des étrangers.

De tels échanges organisés avec les services de la préfecture doivent permettre de traiter des problèmes concrets.

Dans le cadre de rencontres régulières, également, mais plus espacées, le corps préfectoral s'attachera à fixer clairement les positions de principe pour l'application de la loi. Il n'y a place ni pour cette relation ni pour la co-gestion des dossiers, ni pour la co-décision, mais pour un dialogue constructif et efficace basé sur une bonne information de tous.

*

* *

Tout en mesurant la charge supplémentaire que peuvent générer certaines instructions, je vous demande de veiller à la mise en œuvre de cette circulaire et de me signaler toute difficulté que vous pourriez rencontrer.

Notre ambition commune, en portant notre réflexion sur les conditions du séjour des étrangers en France, est de permettre à notre pays de s'enrichir de présences nouvelles accueillies dans la dignité et le respect dès lors de la République.

Nicolas SARKOZY

Circulaire du 10 janvier 2003 modifiant la circulaire du 19 décembre 2002 relative aux conditions d'application de la loi n° 98-349 du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France

NOR/INT/D/03/00003/C

Le ministre de l'intérieur,
de la sécurité intérieure et des libertés locales

à

Mesdames et messieurs les préfets
Monsieur le préfet de police

Objet : Modification de la circulaire n°NOR/INT/D/02/00215/C relative aux Conditions d'application de la loi n° 98-349 du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France.

Par circulaire du 19 décembre 2002 je portais à votre connaissance un certain nombre de préconisations et de mesures d'ordre à mettre en œuvre dans l'application de l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée. Il m'est apparu nécessaire de vous apporter de nouvelles précisions complémentaires.

Ainsi les deuxième, troisième et quatrième paragraphes du point 2.2.3 relatif à la situation des étrangers malades en page 11 sont remplacés par les paragraphes suivants :

– Au deuxième paragraphe : *« Il est nécessaire de préserver le caractère exceptionnel du droit au séjour prévu par les dispositions du 11° de l'article 12 bis. A cet effet, des instructions sont en préparation conjointement avec les ministères des affaires sociales et de la santé pour préciser la notion de "conséquences d'une exceptionnelle gravité" qui seule doit conduire à la délivrance d'une carte de séjour temporaire, sous réserve que l'intéressé ne puisse bénéficier d'un traitement approprié dans le pays d'origine. Cette clarification s'accompagnera de la mise à disposition des médecins inspecteurs de santé publique et du médecin chef de la préfecture de police de Paris, d'informations sur les structures sanitaires et l'offre de soins dans les pays d'origine, permettant à ces derniers de donner un avis utile aux préfets, sur l'éligibilité des demandeurs aux dispositions de l'article 12 bis. »*

– Au troisième paragraphe : « *Sans attendre ces instructions spécifiques qui seront prochainement diffusées, vous vous attacherez à distinguer soigneusement les cas où l'étranger doit être admis au séjour au titre de l'article 12 bis avec délivrance d'une carte de séjour temporaire d'un an, des cas où l'existence d'un besoin très temporaire de soins peut conduire à la délivrance discrétionnaire d'une autorisation provisoire de séjour comme il a été indiqué ci-dessus au 1-3-1.* »

– Au quatrième paragraphe : « *Par ailleurs, vous avez pu noter – dans des cas certes limités – que certains médecins habilités à délivrer des certificats médicaux dans le cadre des procédures de délivrance de titres de séjour abusaient de cette faculté. En présence de tels abus, vous mettrez en œuvre les moyens de contrôle à votre disposition en particulier la saisine du Conseil de l'Ordre des médecins, sans hésiter, en cas de fraude avérée, à en saisir le parquet.* »

Je vous remercie de mettre en application ces dispositions qui abrogent et remplacent les paragraphes correspondants de la précédente rédaction de la circulaire du 19 décembre 2002.

Tableau comparatif entre les deux versions successives mises en ligne sur le site du ministère de l'intérieur

1 ^{er} version	2 ^{ème} version
<p>2.2.1 <i>« - sur la période de 1992 à 1997, à titre dérogatoire, compte tenu des difficultés rencontrées par les étrangers pour réunir les preuves nécessaires, il est possible d'accepter une ou deux années sans preuve certaine mais avec des justificatifs à valeur probante moindre. »</i></p>	<p>2.2.1 <i>« - pour cette même période, à titre dérogatoire, compte tenu des difficultés rencontrées par les étrangers pour réunir les preuves nécessaires, il est en outre possible d'accepter une ou deux années sans preuve certaine mais avec des justificatifs à valeur probante ; »</i></p>
<p>2.2.2 <i>« De même de jeunes majeurs, isolés dans leur pays d'origine et ne pouvant plus bénéficier de la procédure de regroupement familial peuvent y prétendre lorsque l'ensemble de leur liens familiaux sont sur le sol national (CE 28 décembre 2001 ZAMOR, préfet de Haute Garonne c/M'HAMID et préfet du Val-de-Marne c/SOUKOUNA) »</i></p>	<p>2.2.2 Supprimé</p>
<p>2.2.4 <i>« Pour autant les couples mariés ne s'étant pas soumis à la procédure de regroupement familial peuvent invoquer à leur bénéfice la protection de l'article 8 de la CEDH lorsque leur vie familiale a une antériorité sur le territoire qui est au moins égale à 5 années et que l'un des conjoints est en situation régulière (CE 28 décembre 2001 BACHA et 28 décembre 2001 FADIGA) »</i></p>	<p>2.2.4 Supprimé</p>

<p>2.2.5</p> <p><i>« Différentes situations méritent, au regard de ce pouvoir d'appréciation, un examen spécifique :</i></p> <ul style="list-style-type: none"><i>- situation d'étrangers accompagnant des personnes malades ;</i><i>- étrangers lourdement handicapés ;</i><i>- femmes victimes de violences, mariages forcés, répudiations... »</i>	<p>2.2.5</p> <p><i>« Différentes situations méritent, au regard de ce pouvoir d'appréciation, un examen spécifique :</i></p> <ul style="list-style-type: none"><i>- situation d'étrangers accompagnant des personnes malades ;</i><i>- étrangers lourdement handicapés ;</i><i>- femmes victimes de violences, mariages forcés, répudiations...</i><i>- situations humanitaires de familles démontrant des signes forts d'intégration (séjour habituel de plusieurs années, scolarisation des enfants, maîtrise de la langue française). »</i>
--	--

Achevée d'imprimé en mars 2003
par *Expressions II* - 75011 Paris
ISBN 2-914132-22-0

La circulaire Sarkozy : le grand bluff

Début septembre, en réponse au « *réveil des sans-papiers* » de l'été 2002, le ministre de l'Intérieur a annoncé qu'il demandait aux préfets de réexaminer « *avec humanité* » certains dossiers. Refusant de procéder à une opération de régularisation globale, il a concédé que certaines situations méritaient de faire l'objet d'un examen bienveillant, et a commandé un rapport à l'inspection générale de l'administration en vue d'identifier les problèmes posés par l'application de la loi Chevènement du 11 mai 1998.

On se souvient du mouvement d'espoir suscité par ces annonces : des centaines de personnes abusées par la « *méthode Sarkozy* » appliquée aux sans-papiers se sont précipitées dans les préfectures pour y présenter des listes hâtivement constituées. Rien, pourtant, dans les propos du ministre de l'Intérieur ne permettait d'y voir la moindre perspective d'ouverture. Trois mois plus tard, il a fallu se rendre à l'évidence : les pseudo-promesses n'étaient que du bluff.

La circulaire du 19 décembre 2003 revient sur les conditions d'application de certaines dispositions introduites par la loi Chevènement dans l'ordonnance de 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers. Elle est présentée comme une étape intermédiaire avant une « *refonte complète* » de la circulaire du 12 mai 1998 (circulaire d'application de la loi Chevènement) et une éventuelle réforme de l'ordonnance de 1945.

Elle répond, selon le ministre, « *à la nécessité d'homogénéiser les pratiques administratives* ».

En réalité, elle avalise certaines des pratiques les plus contestables des préfectures ou ajoute des conditions plus restrictives que celles prévues par l'ordonnance du 2 novembre 1945. C'est pour cette raison que le Gisti a décidé d'en demander l'annulation devant le Conseil d'État.

Cette circulaire fixant toutefois les conditions dans lesquelles les demandes de réexamen de dossiers seront dorénavant effectuées par les préfectures, ainsi que les nouvelles exigences fixées pour la délivrance de certains titres de séjour, il est apparu utile de la publier accompagnée d'un court commentaire.

Hors série de Plein Droit

Directrice de publication : Nathalie Ferré

Commission paritaire n° 69 437

Gisti

3, villa Marcès

75011 Paris

Tel. 01 43 14 84 84

Fax 01 43 14 60 69

www.gisti.org

mars 2003

4 € + 1 € de frais d'envoi

ISBN 2-914132-22-0