

ASSEMBLÉE NATIONALE

26 novembre 2023

POUR CONTRÔLER L'IMMIGRATION, AMÉLIORER L'INTÉGRATION - (N° 1855)

Adopté

AMENDEMENT

N ° CL1730

présenté par
M. Boudié, rapporteur

ARTICLE 1ER H

I. – À l'alinéa 4, substituer aux mots :

« la procédure d'examen »

les mots :

« l'instruction ».

II. – En conséquence, au même alinéa, supprimer les mots :

« , parmi les titres de séjour mentionnés au premier alinéa du I, ».

III. – En conséquence, au même alinéa, après la seconde occurrence du mot :

« séjour »,

insérer les mots :

« sur un fondement ».

IV. – En conséquence, au même alinéa, substituer aux mots :

« faisait l'objet de »

le mot :

« motivait ».

EXPOSÉ SOMMAIRE

L'expérimentation telle que proposée par le Sénat consiste à ce que, lorsque l'examen d'une demande conduit l'administration à s'orienter vers un refus, un examen exhaustif des droits éventuels au séjour de l'étranger, sur la base de fondements autres que ceux sollicités dans la demande initiale, soit effectué.

Il s'agit là de l'une des deux formes que pouvait revêtir l'examen dit à 360°, selon la formule désormais consacrée, par les travaux tant du Président de la commission des lois du Sénat, que du Conseil d'État, de la situation individuelle d'un étranger.

Votre rapporteur est favorable au principe de cette expérimentation. Les écritures qui résultent du travail effectué au Sénat permettent de rendre possible l'expérimentation de l'examen exhaustif du droit au séjour d'un étranger, dans le double objectif de faciliter l'exercice du droit au séjour des étrangers dont la situation justifie qu'il leur soit reconnu et d'éviter les demandes multiples et successives de titres de séjour, chacune d'entre elles étant susceptible de générer du contentieux.

Néanmoins, cette nouvelle modalité d'examen du droit au séjour peut encore être améliorée, pour répondre de la manière la plus aboutie possible aux préoccupations et difficultés qui ont été décrites dans les deux rapports précités.

Premièrement, l'examen exhaustif du droit au séjour constitue un changement de paradigme majeur en droit des étrangers. Il ne s'agit plus d'examiner le droit à un titre de séjour en particulier, visant une procédure de demande et une disposition spécifique mais d'examiner le droit au séjour d'un étranger. Aucun motif ne justifie d'exclure du champ d'application de l'expérimentation les étrangers malades, ou parents d'enfants malades, ainsi que les bénéficiaires d'une protection internationale et les membres de leurs familles. Le présent amendement entend également inclure dans le champ d'une telle expérimentation les étrangers dont le droit au séjour est régi par un accord bilatéral, à l'instar, notamment, des ressortissants Algériens. Aussi, les références à des dispositions spécifiques du CESEDA ont notamment été supprimées et le concept d'admission au séjour a remplacé, lorsque cela s'est avéré nécessaire, celui de « demande de titre de séjour ».

Deuxièmement, le présent amendement a vocation à lier davantage l'examen à 360° et la possibilité de refuser d'enregistrer une demande de titre de séjour en l'absence de présentation d'éléments nouveaux, qui est, pour reprendre les termes du Conseil d'Etat dans son étude, le « corollaire » du principe d'examen exhaustif, de manière à ce qu'« une nouvelle demande de titre de séjour, après un premier refus [à l'issue d'un examen exhaustif], ne porte que sur des éléments et faits nouveaux ».

Si le Sénat a effectivement limité la faculté de renouveler dans le temps la demande d'examen du droit au séjour en indiquant que l'administration « déclare irrecevable » toute nouvelle demande présentée après un refus (pris à l'issue d'un examen exhaustif), la notion appelle à être précisée.

Il convient en effet de préciser expressément la conséquence, au plan pratique, de l'irrecevabilité de la demande, qui doit fonder un refus d'enregistrement. Le refus d'enregistrement est un régime juridique précis, maîtrisé par les services de préfectures et validé par la jurisprudence, qui favorise une meilleure exécution des mesures d'éloignement, lesquelles demeurent exécutoires lorsqu'il est procédé à un tel refus.

Troisièmement, il est créé, par le présent amendement, une présomption légale. En présumant le caractère abusif ou dilatoire de la demande dès lors que l'étranger fait l'objet d'une obligation de quitter le territoire français édictée moins d'un an auparavant, l'amendement sécurise juridiquement le refus d'enregistrement puisque de manière constante, la jurisprudence administrative considère que de tels refus sont fondés dès lors que certaines demandes de titres de séjour sont incomplètes ou revêtent un caractère abusif ou dilatoire.

En présumant le caractère abusif ou dilatoire de la demande dès lors que l'étranger fait l'objet d'une obligation de quitter le territoire français édictée moins d'un an auparavant, la mesure a pour effet de mieux tenir compte des difficultés d'exécution des mesures d'éloignement. En effet, l'enregistrement d'une demande, et la remise consécutive d'un document provisoire, a pour conséquence l'abrogation implicite mais immédiate de la mesure d'éloignement. La présomption légale ainsi créée a pour effet de limiter ces situations.

Cela n'interdira toutefois pas à l'administration d'examiner si des éléments ne présentant pas de caractère nouveau, mais qui sont de nature à faire obstacle à l'éloignement de l'étranger, notamment en lui conférant de plein droit le bénéfice d'un titre de séjour (par exemple en raison de sa maladie ou de son mariage avec un ressortissant français) sont à prendre en compte dans l'examen du droit au séjour. Au contraire, l'administration en a d'ores et déjà obligation, conformément à l'article 8 de la convention européenne des droits de l'homme, ainsi qu'à la jurisprudence nationale qui prévoit que l'étranger susceptible de bénéficier de plein droit d'un titre de séjour, ne peut faire l'objet d'une mesure d'éloignement, et par conséquent d'un refus de séjour (CE, 28 juill. 2000, n°215874).

Ainsi, et comme le Sénat l'a précisé, la présomption pourra être renversée par l'étranger qui justifie d'éléments nouveaux. Le présent amendement précise que ces éléments doivent être « manifestement nouveaux » puisque l'on se situe au stade de l'enregistrement de la demande et non pas à celui de l'instruction. Aussi, ils doivent être aisément « détectables » par l'agent. Ces éléments doivent également être de nature à permettre à l'étranger le bénéfice, de plein droit, d'un titre de séjour (par exemple en raison de sa maladie ou de son mariage avec un ressortissant français). Le cumul des deux conditions est nécessaire pour renverser la présomption.

Enfin, il convient de préciser que le refus édicté à l'issue d'un examen à 360° est nécessairement assorti d'une OQTF puisque l'ensemble des possibilités d'admission au séjour a été examiné d'une part, et que l'administration doit admettre au séjour l'étranger qui, conformément à l'article 8 de la convention européenne des droits de l'homme, ainsi qu'à la jurisprudence nationale qui prévoit que l'étranger susceptible de bénéficier de plein droit d'un titre de séjour, ne peut faire l'objet d'une mesure d'éloignement (CE, 28 juill. 2000, n°215874) d'autre part. Ceci dans le but d'éviter les situations insatisfaisantes de « ni-ni » (ni régularisables, ni éloignables).

Enfin, le présent amendement propose des ajustements purement rédactionnels.