

La pratique des "refus guichets" opposés aux étrangers au sein des préfectures : obstacles et perspectives juridiques

Amélie LANTHEAUME et Josepha GONSU MAGOUM

REMERCIEMENTS

Nous tenons tout d'abord à remercier particulièrement,

Laura Petersell, *notre référente pour ce projet et travaillant à la CIMADE*, pour son accompagnement extrêmement bénéfique, généreux et complet tout au long de ce projet

Jaqueline Domenach, *Professeure*, et Marjolaine Roccati, *Maître de conférences*, pour leur patience, leur aide précieuse et leur disponibilité,

L'Equipe d'animation d'EUCLID, à savoir Stéphanie Hennette-Vauchez, *Professeure*, Laurence Sinopoli, *Maitre de conférences*, Charlotte Girard, *Maitre de conférences*, et Anne Danis Fatome, *Maitre de conférences*, pour nous avoir accordé cette unique opportunité fort enrichissante.

Nous tenons également à remercier sincèrement,

Annette Huraux, *CIMADE*

Marion Dupourqué, *ancienne stagiaire de la CIMADE*

Morgane Gueguen, *avocate*

Nicolas Ferran, *Observatoire Internationale des Prisons*

Serge Slama, *Maître de conférences, membre du GISTI*

Pour le temps qu'ils ont chacun accepté de nous consacrer lors d'entretiens, leurs conseils et informations sans lesquels nous n'aurions pas pu fournir ce travail.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	3
Présentation de l'association.....	3
Présentation du projet et de la méthode	4
I. Les pièces exigées pour le dépôt de la première demande de titre de séjour : une problématique persistante	7
A. L'identification des pièces abusives au regard des pièces légales existantes	8
1. Les pièces légales	8
2. Les pièces abusives.....	11
B. La complexité de l'uniformisation nationale des pièces justificatives exigées	13
1. L'inopposabilité de la circulaire nationale tendant à l'uniformisation des pièces	14
2. Les pistes envisageables pour rendre la circulaire opposable	16
II. La qualification juridique du refus d'enregistrement de la demande de titre de séjour	20
A. L'identification du refus d'enregistrement comme décision administrative faisant grief subordonnée à la complétude du dossier	20
1. L'exigence jurisprudentielle d'un dossier complet	20
2. Les difficultés posées par les exigences de pièces abusives et la preuve de celles-ci	23
B. Les enjeux de la qualification	25
III. Les recours envisageables contre les refus d'enregistrement.....	27
A. Sur les décisions de refus d'enregistrement faisant grief.....	27
1. Le recours pour excès de pouvoir.....	27
2. L'opportunité des référés compte tenu de l'urgence	29
B. Sur les décisions de refus d'enregistrement ne faisant pas grief	34
1. La possibilité d'utiliser le référé mesures-utiles.....	34
2. Le cas échéant, la violation du droit à un recours effectif.....	38
CONCLUSION.....	41

INTRODUCTION

L'enseignement universitaire clinique du droit (EUCLID) de l'Université Paris X permet à des binômes d'étudiants d'être en contact avec des associations pour résoudre des questions de droit posées par ces dernières. Il s'agira ici de présenter rapidement l'association concernée, la CIMADE, ainsi que le projet et la méthode suivie pour tenter de répondre à la commande.

Présentation de l'association

La CIMADE - service œcuménique d'entraide - est une association loi de 1901 ayant pour but de « *manifester une solidarité active avec les personnes opprimées et exploitées. Elle défend la dignité et les droits des personnes réfugiées et migrantes, quelles que soient leurs origines, leurs opinions politiques ou leurs convictions. Elle lutte contre toute forme de discrimination et, en particulier, contre la xénophobie et le racisme* » d'après l'article 1^{er} de ses statuts. Pour ce faire, la CIMADE accueille des migrants, réfugiés et demandeurs d'asile dans ses permanences de conseil et d'accompagnement social et juridique. Elle héberge également des réfugiés et des demandeurs d'asile dans deux centres (Massy et Beziers). De plus, la CIMADE est présente dans les centres et locaux de rétention administrative, et dans certains établissements pénitentiaires pour aider les personnes étrangères enfermées à faire respecter leurs droits. Par ailleurs, la CIMADE apporte son soutien à d'autres associations partenaires à l'étranger, assure des missions d'information et témoignage auprès de l'opinion publique nationale, s'efforçant ainsi de construire des propositions pour améliorer les politiques d'immigration actuelles¹.

La CIMADE est composée de différents pôles régionaux. Le projet EUCLID collabore avec la CIMADE de la région Ile-de-France Champagne Ardennes.

¹ http://www.lacimade.org/la_cimade/cimade/rubriques/5-missions

Présentation du projet et de la méthode

Lorsque nous avons rencontré Laura Petersell, notre intervenante de la CIMADE, elle nous a fait part de plusieurs problèmes rencontrés par les demandeurs de titre de séjour en préfecture. Ces problèmes varient des obstacles temporels aux obstacles matériels rencontrés lors du dépôt de la demande de titre de séjour, tels que les enjeux liés à la dématérialisation des procédures ou encore à l'identification de la préfecture compétente, de l'hébergement ou de la domiciliation. Ne disposant pas du temps nécessaire pour envisager toutes les problématiques, nous avons dû faire le choix de nous concentrer sur la question du dépôt d'une première demande de titre de séjour en préfecture par les étrangers en situation irrégulière.

Il existe de nombreux titres de séjour et différents motifs pour les obtenir. Nous nous concentrerons principalement sur la demande de carte de séjour temporaire mention « vie privée et familiale », qui est une carte délivrée à des étrangers ayant des attaches en France ou que l'on ne peut, pour des raisons humanitaires, renvoyer dans leur pays d'origine. Nous allons plus précisément nous focaliser sur les catégories dites de « plein droit » visées par l'article L313-11 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA). La notion de « plein droit » suppose la compétence liée du préfet à délivrer un titre de séjour, contrairement à son pouvoir discrétionnaire, lors de la délivrance dans le cadre d'une procédure de régularisation au cas par cas, prévu notamment par la loi du 24 juillet 2006. Nous avons choisi les catégories dites de « plein droit » car, ne pouvant pas traiter toutes les situations, il nous a semblé judicieux de traiter les cas *a priori* les moins complexes.

Nos recherches porteront essentiellement sur les préfectures en Ile de France puisqu'il s'agit de la localisation de l'activité de la CIMADE Ile-de-France. Etant donné la difficulté d'accéder aux sources telles que la jurisprudence, nous avons entrepris certaines démarches. Nous avons notamment rencontré des praticiens spécialisés en droit des étrangers, tant des universitaires que des avocats, qui nous ont fourni des éléments de réflexion très intéressants concernant le phénomène des « refus guichets ».

En pratique, un ressortissant étranger en situation irrégulière risque d'être arrêté en se rendant en à la préfecture² et a de fortes chances de ne pas voir sa demande aboutir

² Mais sur les arrestations déloyales en préfecture : « l'administration ne peut utiliser la convocation à la préfecture d'un étranger, faisant l'objet d'un arrêté de reconduite à la frontière, qui sollicite l'examen de sa situation administrative nécessitant sa présence personnelle, pour faire procéder à son

immédiatement. Les conditions matérielles d'accès au guichet sont très difficiles (attente interminable, horaires d'ouverture réduits, ...) et ce à cause du flux important de passages et de l'engorgement des préfectures ; par exemple selon le rapport de l'Inspection Générale de l'Administration, il y a eu 5,4 millions de « passages » en préfectures en 2013 seulement.³ Le demandeur se présentant au guichet pour déposer sa première demande de titre peut se heurter à un « refus guichet ». Il s'agit d'une pratique généralement illégale consistant à bloquer l'accès d'un étranger au guichet d'une (sous)préfecture pour un dépôt de dossier. Il existe plusieurs formes de « refus guichets », tels que la détermination de certaines plages horaires exclusives lors desquelles les demandeurs doivent déposer leurs dossiers, ou encore l'instauration du *numerus clausus* qui vient limiter le nombre de personnes pouvant déposer un dossier quotidiennement.

Lorsque le demandeur accède à un guichet des services préfectoraux pour déposer son dossier, il doit fournir une liste de pièces justificatives à l'appui de sa demande de titre de séjour, parmi lesquelles figurent très souvent des pièces «abusives», c'est à dire, exigées arbitrairement par la préfecture, en dehors de tout fondement légal ou réglementaire. Elles peuvent varier d'une préfecture à une autre voire d'un guichet à l'autre au sein d'une même préfecture, et peuvent prendre soit une forme écrite sur le formulaire de demande, soit une forme orale.

Nous examinerons dans ce rapport le type de refus guichet consistant à refuser d'enregistrer la demande de titre de séjour d'une personne alors que celle-ci s'est déplacée personnellement pour déposer son dossier. Il arrive souvent qu'une personne doive se rendre à la préfecture de multiples fois avant de pouvoir voir sa demande enregistrée. Parfois, pour des raisons très diverses, le blocage empêchant l'enregistrement de la demande perdue, la personne se heurtant à un refus souvent verbal de l'administration qui fait que la demande ne peut être déposée. D'autres fois, la personne va pouvoir déposer son dossier mais on ne lui délivrera pas de récépissé lui permettant d'attester que sa situation est en cours d'examen afin d'éviter une arrestation et de bénéficier d'une vie privée et familiale normale.

Ce refus d'enregistrement prive la personne de ses droits, notamment de la possibilité de voir sa demande de titre de séjour instruite et, le cas échéant, d'obtenir le titre de séjour sollicité. Par conséquent, la situation des ressortissants étrangers en situation irrégulière qui

interpellation en vue de son placement en rétention », notamment sur le fondement de l'article 5 de la CEDH, Cour de cassation, 1re civ. 6 février 2007 n° 05-10.880.

³ Ministère de l'Intérieur, Inspection Générale de l'Administration, Rapport n° 14-124/14-073/01 sur l'accueil des ressortissants étrangers par les préfectures et sous-préfectures, décembre 2014, p. 41.

souhaitent faire une demande de titre de séjour est extrêmement précaire. Les pratiques des préfectures constituent un obstacle fréquent au dépôt de demande de titre de séjour, alors même qu'il s'agit d'un service public qui devrait donc être soumis au principe d'égalité, de continuité et de mutabilité.

Face à cette pratique, l'enjeu essentiel réside dans le fait qu'il est difficile de la contester devant les juridictions administratives car pour ce faire, il faudrait pouvoir qualifier un refus oral de l'agent d'accueil en décision faisant grief, ce qui n'est pas toujours facile à faire.⁴ Nous examinerons dans un premier temps l'origine de ces « refus guichets », à savoir l'absence d'une liste de pièces uniforme au niveau national, ce qui laisse subsister des exigences abusives au sein des préfectures (I) ; dans un deuxième temps, nous examinerons la nature du refus pour savoir s'il s'agit d'une décision faisant grief pouvant à ce titre être contestée devant le juge (II) ; enfin, nous ferons une analyse des différents recours possibles contre la pratique abusive du refus d'enregistrement des dossiers de première demande pour la catégorie d'étrangers que nous étudions (III).

⁴ Une exception existe pour le référé mesures utiles (voir section III, B§1).

I. Les pièces exigées pour le dépôt de la première demande de titre de séjour : une problématique persistante

En principe, les étrangers qui correspondent aux situations visées à l'article L313-11 du CESEDA doivent pouvoir obtenir leur carte de séjour de plein droit. La notion de « *délivrance de plein droit* » signifie que l'administration a compétence liée pour délivrer le titre lorsque l'intéressé remplit les conditions prévues par les textes. Or, dans la pratique, elle conserve un pouvoir d'appréciation assez important dans la mesure où elle doit vérifier que les conditions sont bien remplies. Elle est conduite à porter une appréciation sur des situations complexes⁵ pour s'assurer que l'étranger correspond bien aux dispositions légales. Pour ce faire, le préfet va pouvoir exiger certaines pièces. L'absence de règles claires et précises détaillées sur les pièces exigées, dans un texte législatif ou réglementaire, sur lequel devraient s'appuyer toutes les préfetures pour toute demande de titre de séjour, contribue à la pratique des refus guichets.

D'une part, les dispositions de l'article R313-1 du CESEDA ne sont pas toujours suffisamment précises, et laissent donc une trop grande marge de manœuvre aux préfetures qui, très souvent, exigent des pièces dans leurs formulaires de demande de titre non prévues par cet article réglementaire, ces pièces pouvant être abusives. D'autre part, la circulaire tendant à uniformiser les pièces justificatives mentionnée par la *circulaire du ministre de l'intérieur du 3 janvier 2014*⁶ n'a toujours pas été publiée.

Par conséquent, cette situation crée un climat favorable à l'arbitraire et à l'exigence de pièces abusives, qui mènent ainsi à des refus d'enregistrement de demandes de titre séjour, ou « refus guichets ». Il est donc nécessaire de commencer par examiner les textes (quasi) réglementaires qui existent en matière de pièces justificatives, à défaut de la circulaire non publiée (A), pour ensuite identifier les pièces abusives qu'exigent les préfetures soit dans leurs formulaires, soit à l'oral par le biais de témoignages (B).

⁵ Par exemple, la délivrance de la carte étant subordonnée dans tous les cas à l'absence de menace pour l'ordre public, le préfet doit vérifier que l'intéressé n'a pas été signalé par un des États parties à la convention de Schengen aux fins de non-admission en consultant le système d'information Schengen (SIS) ; il doit vérifier dans certains cas au fait que l'intéressé ne vit pas en état de polygamie ; il doit aussi vérifier dans certains cas (conjoint d'un ressortissant français, conjoint d'un « scientifique-chercheur »), que l'étranger a bien produit un visa de long séjour.

⁶ *Circ. 3 janv. 2014, NOR : INTK1400231C.*

A. L'identification des pièces abusives au regard des pièces légales existantes

En termes de textes régissant les pièces justificatives au niveau national, il existe les textes réglementaires du CESEDA⁷ ainsi que le « Guide de l'agent d'accueil des ressortissants étrangers en préfecture »⁸ (ci-après « Guide de l'agent d'accueil »), élaboré par la direction générale des étrangers du Ministère de l'Intérieur, qui détaille davantage les pièces du CESEDA. Ce guide, bien qu'il n'ait aucune valeur juridique, constitue le texte de référence des préfectures en termes de pièces justificatives à fournir pour toute demande de titre de séjour, comme l'a rappelé le ministre de l'intérieur dans sa circulaire du 3 janvier 2014.⁹

1. Les pièces légales

a) Pièces exigées en vertu des textes réglementaires du CESEDA

L'article R313-1 du CESEDA liste les pièces générales à fournir en toutes circonstances:

« L'étranger qui, n'étant pas déjà admis à résider en France, sollicite la délivrance d'une carte de séjour temporaire présente à l'appui de sa demande :

1° Les indications relatives à son état civil et, le cas échéant, à celui de son conjoint et de ses enfants à charge ;

2° Les documents, mentionnés à l'article R. 211-1, justifiant qu'il est entré régulièrement en France ;

3° Sauf stipulation contraire d'une convention internationale applicable en France, un visa pour un séjour d'une durée supérieure à trois mois autre que celui mentionné au 3° de l'article R. 311-3 ;

4° Un certificat médical délivré dans les conditions fixées par arrêté conjoint du ministre chargé de la santé et du ministre chargé de l'immigration ;

⁷ Article R 313-1 CESEDA

⁸ Secrétariat général à l'immigration et à l'intégration, *Guide de l'agent d'accueil des ressortissants étrangers en préfecture*, septembre 2011, http://www.gisti.org/IMG/pdf/mi_guide_agent-accueil-etr-en-pref_201109.pdf

⁹ Circ. 3 janv. 2014, NOR : INTK1400231C.

5° *Trois photographies de face, tête nue, de format 3,5 x 4,5 cm, récentes et parfaitement ressemblantes* ;¹⁰

6° *Un justificatif de domicile.* »

En sus de ces pièces générales, il existe des pièces complémentaires à fournir en fonction du fondement juridique sur lequel l'étranger va se fonder pour faire une demande de titre de séjour mention « vie privée et familiale » dont l'acquisition est de plein droit.

Les différents motifs d'accès à la carte de séjour temporaire mention « vie privée et familiale » sont listés à l'article L.313-11 CESEDA. Le présent rapport se concentrera sur : l'étranger ayant atteint l'âge de 18 ans et résidant habituellement en France depuis l'âge de 13 ans ; l'étranger ayant atteint l'âge de 18 ans ou confié, depuis l'âge de seize ans, au service de l'aide sociale à l'enfance ; l'étranger non-polygame parent d'un enfant français ; l'étranger non polygame ayant des liens personnels et familiaux particuliers en France ; l'étranger né et ayant résidé en France de manière continue pendant au moins 8 ans et ayant suivi une scolarité pendant au moins 5 ans dans un établissement scolaire français; l'étranger titulaire d'une rente d'accident du travail ou de maladie professionnelle; l'étranger apatride, ainsi que son conjoint et ses enfants ; l'étranger malade résidant habituellement en France.

En ce qui concerne l'exigence d'une entrée régulière sur le territoire français, elle est requise uniquement pour trois motifs d'accès à la carte de séjour temporaire mention « vie privée et familiale »¹¹, ce qui signifie que dans la majorité des situations, l'entrée et le séjour régulier ne sont pas requis pour un dépôt de première demande de titre.

Les dispositions du CESEDA relatives aux pièces à fournir pour l'accès à la carte temporaire de séjour mention « vie privée et familiale » sont très vagues. Par exemple, pour un étranger ayant atteint l'âge de 18 ans et résidant habituellement en France depuis l'âge de 13 ans, il lui est demandé de justifier « ***par tout moyen avoir résidé habituellement en France avec au moins un de ses parents légitimes, naturels ou adoptifs depuis qu'il a atteint au plus l'âge de treize ans*** ». ¹² De même, l'étranger ayant atteint l'âge de 18 ans ou confié, depuis l'âge de seize ans, au service de l'aide sociale à l'enfance obtient un titre de séjour vie privée et

¹⁰ CE, 27 juillet 2001, n° 216903 : L'exigence d'une photographie tête nue n'est pas discriminatoire et ne porte pas atteinte à la liberté religieuse

¹¹ Article R313-2 CESEDA : l'étranger dont l'un des parents est titulaire de la carte de séjour ou de la carte de résident ou autorisé à séjourner au titre du regroupement familial (art. L. 313-11, 1°); le conjoint d'un ressortissant français (art. L. 313-11, 3°) ; et le conjoint du titulaire d'une carte de séjour portant la mention "scientifique" (art. L. 313-11, 4°).

¹² Article L 313-11, 2° CESEDA

familiale de plein droit « *sous réserve du caractère réel et sérieux du suivi de la formation, de la nature de ses liens avec la famille restée dans le pays d'origine et de l'avis de la structure d'accueil sur l'insertion de cet étranger dans la société française* ». ¹³ Mais dans tous les cas, lorsque la délivrance de plein droit de la carte de séjour temporaire est subordonnée à une condition de non-polygamie, l'étranger doit, s'il est marié et ressortissant d'un État dont la loi autorise la polygamie, produire une déclaration sur l'honneur selon laquelle il ne vit pas en France en état de polygamie.

Les textes ci-dessus étant des textes à valeur législative, il n'est donc point surprenant qu'ils soient vagues. Par contre, aucun texte à valeur réglementaire ne vient préciser la manière dont ils doivent être interprétés, hormis l'article R.313-1 du CESEDA qui s'applique à toute demande de titre de séjour. La circulaire détaillant les pièces justificatives, prévue par une autre circulaire du 3 janvier 2014, dont la publication n'a toujours pas eu lieu, est quant à elle adressée directement auprès des agents de l'administration (en l'occurrence les services de la préfecture).

Etant donné cette imprécision, le guide de l'agent d'accueil vient détailler les pièces à fournir selon le cas des étrangers, certaines étant toutefois abusives.

b) Pièces exigées en vertu du « Guide de l'agent d'accueil des ressortissants étrangers en préfecture »

Une circulaire du 6 décembre 2000 du ministère de l'intérieur listait les pièces justificatives à fournir pour la délivrance et le renouvellement des titres de séjour, en fonction de la nature du titre sollicité et de la situation du demandeur. ¹⁴ Elle a été abrogée par une circulaire du 5 janvier 2012 qui ne contient plus de liste de documents exigés pour la demande de titre de séjour, et se contente de renvoyer les préfets « au guide de l'agent d'accueil ». ¹⁵

Le ministre de l'intérieur, dans sa circulaire du 3 janvier 2014, précise que ce guide présente les « justificatifs devant être fournis par le requérant à l'appui de sa demande » et qu'il s'agirait des « seules pièces sur la base desquelles une demande d'admission au séjour doit être considérée comme recevable » ¹⁶ dans le strict respect des exigences du CESEDA. Par conséquent, il s'avère que les formulaires de demande de titre de séjour des préfectures se

¹³ Article L 313-11, 2° bis CESEDA

¹⁴ Circ. 6 déc. 2000, NOR : INTD0000277C

¹⁵ Circ. 5 janv. 2012, NOR : IOCL1200311C

¹⁶ Circ. 3 janv. 2014, NOR : INTK1400231C

fondent sur ce guide plutôt que sur le CESEDA car en effet, le guide de l'agent d'accueil précise davantage l'article R313-1 du CESEDA en ce qui concerne les pièces à fournir en toutes circonstances.

En ce qui concerne les indications relatives à l'état civil de l'intéressé, le guide exige que soit fournie une liste cumulative de documents. L'étranger apporte les originaux et les copies de son passeport, de l'extrait de son acte de naissance avec filiation ou une copie intégrale, une copie de la carte de séjour du conjoint s'il/si elle est marié(e) et du livret de famille s'il/si elle a des enfants. En outre, les documents doivent être traduits, le cas échéant, « *par un traducteur interprète assermenté auprès des tribunaux français* ». Une telle restriction engendrée par le fait d'exiger des pièces cumulatives et non alternatives relatives à l'état civil aurait pour effet d'exclure toutes les personnes ne pouvant pas réunir tous ces éléments, mais pouvant toutefois, comme le demande le CESEDA, fournir des « *indications relatives à [leur] état civil* ».¹⁷

Un autre exemple concerne le justificatif de domicile. Bien qu'il puisse être prouvé de manière assez souple, le justificatif de domicile doit toutefois dater de moins de trois mois selon le guide. Cette restriction supplémentaire ajoutée au texte du CESEDA par le guide diminue largement l'accès au titre de séjour en excluant les personnes sans domicile fixe dont certains changent de domicile régulièrement en moins de trois mois.

De ce bref examen, il ressort qu'il existe des disparités entre les pièces exigées par le CESEDA et les pièces exigées par le guide. Grâce au contrôle du juge, il sera possible non seulement d'identifier, mais de qualifier d'abusives certaines pièces exigées par ce guide mais non prévues par le CESEDA. Au-delà des pièces abusives pouvant être identifiées dans les textes, les refus guichet ont, à leur origine, des pratiques abusives des préfectures qui dérogent aux textes ci-dessus, exigeant des pièces supplémentaires à l'oral.

2. Les pièces abusives

a) Le passeport

La nécessité de présenter un passeport afin de prouver son état civil n'est pas explicitement exigée par l'article R313-1 du CESEDA ; cet article précise simplement que l'étranger doit fournir des « *indications relatives à son état civil* ». Pourtant, le guide d'accueil

¹⁷ Article R313-1-1° CESEDA

en fait mention explicite, ayant pour conséquence son inclusion dans tous les formulaires de demande de titre en préfecture. Le passeport constitue une pièce abusive car celui-ci est une pièce supplémentaire ajoutée en sus de celles exigées par le CESEDA, ce qui a pour conséquence d'empêcher les étrangers de déposer des demandes de titre de séjour de plein droit.

Le juge a également qualifié d'abusives la demande de passeport. Par exemple, pour le Tribunal Administratif de Lille, le refus de dépôt d'une demande de titre de séjour opposé à un demandeur en raison du fait qu'il n'ait pas de passeport (alors qu'il a d'autres documents justificatifs) est illégal.¹⁸ Le Conseil d'Etat l'a également confirmé dans un arrêt de la même année¹⁹ ainsi que le Tribunal Administratif de Paris plus récemment.²⁰ Selon la jurisprudence, il n'est pas non plus obligatoire de présenter un justificatif d'état civil comportant une photographie,²¹ ni même un document original délivré par les autorités du pays.²² Par ailleurs, le juge admet, aux fins de justifier de leur état civil et de leur identité, une attestation consulaire avec photo,²³ une photocopie du permis de conduire,²⁴ une attestation de perte de pièce d'identité ou encore un acte de naissance avec photographie.²⁵

De plus, la *circulaire du 5 janvier 2012* du ministre de l'intérieur, prenant acte de la jurisprudence des tribunaux administratifs, dispose que la production d'un document de voyage en cours de validité est suffisante à la demande de carte de séjour temporaire.

Toutefois, si la production d'un passeport n'est pas obligatoire pour prouver l'état civil, il est possible que celui-ci soit demandé pour justifier de l'entrée régulière sur le territoire français, comme le demande l'article R313-1-2° du CESEDA, pour certaines catégories d'étrangers précisées par l'article R313-2.

b) Les pièces exigées à oral

Il existe de nombreux témoignages de pièces abusives demandées à l'oral lors de passages en préfecture, qui n'existent ni dans le CESEDA, ni dans le guide de l'agent d'accueil. Quelques exemples, fournis notamment par la CIMADE et des avocats, consistent

¹⁸ TA Lille, 28 mars 2011, n° 0904782 et 0904783

¹⁹ CE, 30 novembre 2011, n°351584

²⁰ TA Paris, 10 février 2014, n°1401077/9

²¹ CAA Lyon, 30 juin 2010, n°10LY00753

²² CAA Nancy, 23 avril 2012, n°11NC01749

²³ CAA Bordeaux 5 février 2009 n° 07BX02348

²⁴ CAA Lyon 28 septembre 2010 n° 10LY00754

²⁵ TA Lille 22 mars 2011 n° 0904782-0904783 et CAA Lyon 30 juin 2010 n° 10LY00753

en la demande d'un carnet de santé, de fiches d'impôt, de deux preuves de résidence par mois, ou encore de l'exigence de preuves d'un an de présence pour le dépôt d'une demande de titre de séjour pour soins.

Pour prendre l'illustration de l'exigence du carnet de santé, celui-ci est requis pour l'enfant lors des demandes de cartes de séjour sur motifs familiaux. Les préfetures demandent cette pièce à l'oral afin de vérifier que les enfants résident effectivement sur le territoire français. Or, cette pièce est clairement abusive car elle est non seulement exclue des textes, mais elle contient des éléments médicaux personnels qui n'ont aucun rapport avec l'instruction du dossier, et encore moins avec son enregistrement.

Pour prendre un autre exemple concernant l'exigence de preuves d'un an de présence pour le dépôt d'une demande de titre de séjour pour soins, l'article L.313-11 11° du CESEDA fait simple mention de « *résidence habituelle* ». D'une part, l'instruction du 10 mars 2014 indique que cette résidence doit, selon la jurisprudence, avoir une durée au moins égale à un an et être appréciée « *avec discernement* ».²⁶ D'autre part, l'article R.313-22 du CESEDA précise que pour les personnes ayant moins d'un an de présence en France, elles pourront faire une demande d'Autorisation Provisoire de Séjour (APS) à la place d'une carte de séjour, ce qui sous-entend que la préfecture doit enregistrer et instruire la demande dans tous les cas. L'exigence automatique de pièces justifiant d'un an de présence sur le territoire français a donc pour conséquence d'exclure complètement les dossiers des étrangers malades qui pourraient prétendre à une Autorisation Provisoire de Séjour.

B. La complexité de l'uniformisation nationale des pièces justificatives exigées

Comme il a été constaté ci-dessus, l'absence de pièces uniformes pour les demandes de titre de séjour contribue à favoriser l'exigence de pièces abusives par les préfetures. Le ministère de l'intérieur a constaté la nécessité d'uniformiser ces pièces, en s'engageant à publier une circulaire à cet effet. Sa publication est nécessaire afin de pouvoir identifier la présence de pièces abusives non seulement au sein des formulaires de demande des préfetures, mais aussi au sein de la circulaire elle-même, pour ensuite essayer de les contester devant le juge.

²⁶ Instr. min. DGS/MC1/DGEF/2014/64, 10 mars 2014

Etant donné que cette circulaire n'a jamais été publiée, elle est inopposable (1). Il conviendrait donc d'examiner les différents moyens à travers lesquels elle pourrait être rendue publique ou communiquée (2).

1. L'inopposabilité de la circulaire nationale tendant à l'uniformisation des pièces

Le ministère de l'intérieur s'est engagé à publier une circulaire pour uniformiser les listes de pièces exigibles pour les demandes de titre de séjour. Elle est prévue par la *circulaire du ministre de l'intérieur du 3 janvier 2014*, et mentionnée par l'instruction ministérielle DGS/MC1/DGEF/2014/64 en date du 10 mars 2014. Il semble qu'elle existe mais elle n'a pas été publiée, et le défaut de publication rend la circulaire inopposable et inapplicable aux administrés.²⁷ En effet, l'article 7 de la *loi n° 78-753* prévoit que « *Font l'objet d'une publication [...] les circulaires, ainsi que les notes et réponses ministérielles qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives.* » Les décrets *2008-1281* du 8 décembre 2008 et *2012-1025* du 6 septembre 2012 viennent encadrer les modalités de publication et prévoient la publication des circulaires sur un site internet officiel ayant reçu un agrément par arrêté du Premier ministre pour qu'elle soit opposable.

Avant de pouvoir envisager la publication ou la communication de cette circulaire, il serait utile de développer, en premier lieu, un argumentaire quant aux éléments qui témoignent de l'existence de cette circulaire. Les préfetures ne s'appuient pas explicitement sur cette circulaire dans leurs pratiques, d'où la difficulté de prouver son existence. Il faudrait toutefois rappeler que *l'instruction interministérielle N°DGS/MC1/DGEF/2014/64 du 10 mars 2014* sur les conditions d'examen des demandes de titre de séjour pour raisons de santé y fait référence²⁸. De plus, il conviendrait de mentionner l'uniformisation des sites internet des préfetures en évolution vers un modèle unique. Ce site internet « type » liste les pièces de base exigibles lors d'une demande de titre de séjour et dépend du ministère de l'intérieur, il a donc un ressort national. Il serait nécessaire de savoir sur quel texte il est fondé puisque la liste de pièces comporte elle-même des illégalités, comme l'exigence d'un passeport. Bien

²⁷ CE, 23 février 2011, n° 334022

²⁸ Selon laquelle il est demandé d'appliquer la «liste nationale [...] diffusée par la circulaire de la direction de l'immigration du 21 janvier 2014 ».

que l'administration n'est jamais tenue de prendre une circulaire,²⁹ il semblerait donc que cette circulaire existe déjà, il ne s'agit donc que d'en exiger la publication.

Le manque d'uniformité dans les conditions d'accueil et de traitement des demandes de titres de séjour qui résulte de l'exigence de pièces abusives, variant parfois d'une préfecture à une autre, produit des inégalités de traitement et, par conséquent, une rupture d'égalité devant les services publics. Une telle préoccupation avait été exprimée par le député Matthias Fekl dans son rapport : « *en tout état de cause, l'existence de divergences dans les modes de traitement des dossiers ne saurait être tolérée, dans la mesure où elle contrevient au principe d'égalité.* »³⁰

Le principe d'égalité devant les services publics a été très tôt affirmé par la jurisprudence administrative,³¹ possédant aujourd'hui une valeur constitutionnelle.³² Il existe une inégalité d'accès et une inégalité de traitement devant les services publics.

En ce qui concerne l'égalité devant le fonctionnement du service public, il n'est pas nécessaire que tous les usagers soient traités d'une façon identique. Il est possible d'établir des discriminations entre les usagers d'un service public donné n'appartenant pas à une même catégorie, étant entendu que tous les usagers classés dans une même catégorie doivent être traités de façon identique.³³ La différence de traitement n'est possible que s'il existe bien une ou des différences appréciables de situation entre les usagers, critère que le juge va contrôler ; le critère doit donc avoir un caractère objectif et non subjectif.

Or, les dysfonctionnements parmi lesquels on compte la pratique d'exigence de pièces abusives variant d'une préfecture à l'autre, voire d'un guichet à l'autre au sein d'une même préfecture, ont pour conséquence de créer des inégalités de traitement qui ne sont pas fondés sur des critères objectifs. En effet, le CESEDA prévoit des distinctions objectives entre les étrangers en termes de pièces justificatives à fournir selon leur cas, mais ce devant toutes les préfectures. Par conséquent, la différence entre les pièces exigées d'une préfecture à une autre, à défaut de la circulaire d'uniformisation, n'est pas fondée sur un critère objectif et

²⁹ CE, 8 décembre 2000, n° 209287 : irrecevabilité du recours dirigé contre le refus de prendre une circulaire

³⁰ Matthias FEKL, *Sécuriser les parcours des ressortissants étrangers en France : mise en œuvre du titre pluriannuel de séjour, amélioration de l'accueil en préfecture et contrôle juridictionnel de la rétention et de l'éloignement*, Rapport au Premier Ministre, 14 mai 2013, p. 29.

³¹ CE, sect., 9 mars 1951, n° 92004.

³² Cons. const., 12 juill. 1979, déc. n° 79-107 DC

³³ CE, sect., 12 mars 1965, *Club aérien Les Gerfauts*.

pourrait donc, dès lors, être fondée sur un critère subjectif interdit tel que la nationalité de l'étranger.³⁴ Partant, une rupture d'égalité devant les services publics serait avérée.

2. Les pistes envisageables pour rendre la circulaire opposable

Connaître le contenu de la circulaire nationale permettrait à la CIMADE et aux personnes concernées de pouvoir anticiper ou contester les pratiques des préfetures. Il s'agit donc d'envisager des moyens juridiques pour obtenir la publication (a) ou la communication de la circulaire (b), éventuellement en passant par la saisine de la CADA (c).

a) La publication de la circulaire

L'article R521-3 du Code de justice administrative (CJA) dispose que : *“En cas d'urgence et sur simple requête qui sera recevable même en l'absence de décision administrative préalable, le juge des référés peut ordonner toutes autres mesures utiles sans faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative”*.

Le Conseil d'Etat est juge de premier et dernier ressort en ce qui concerne les *“recours dirigés contre les actes réglementaires des ministres et des autres autorités à compétence nationale et contre leurs circulaires et instructions de portée générale”* d'après l'article R311-1 du CJA.

La CIMADE pourrait donc saisir le bureau des référés du Conseil d'Etat. La requête devrait justifier de l'urgence à exiger la publication de la circulaire. Pour cela il faudrait présenter des arguments tels que la rupture d'égalité entre les usagers du service public des préfetures créée par les disparités des pièces demandées par celles-ci. Il faudrait également mettre en avant le fait que le ministère lui-même dans sa circulaire du 3 janvier 2014 revendique la nécessité de cette circulaire à venir. Le référé mesures-utiles sert en principe à obtenir des documents pour préparer une instance à venir, et il faudrait donc faire valoir le fait qu'il y a potentiellement une exigence illégale de passeport comme pièce dans cette circulaire.

Cependant, le Conseil d'Etat, par un arrêt du 27 mars 2015, est venu restreindre cette possibilité d'utilisation le référé mesures utiles : *“Par la décision rendue ce jour, le Conseil*

³⁴ CE, 30 juin 1989, n° 78113.

d'Etat précise la nature des mesures que peut ordonner le juge du référé « mesures utiles ». Il indique tout d'abord que ce juge peut prescrire toutes les mesures qui ne sont pas régies par les autres procédures de référé administratif (référé « suspension » et référé « liberté »), à condition que ces mesures soient utiles et ne se heurtent à aucune contestation sérieuse. Il souligne ensuite que ces mesures ne peuvent être prononcées qu'à des fins conservatoires ou à titre provisoire. Ces précisions étant faites, le Conseil d'État en déduit que le juge du référé « mesures utiles » n'a pas le pouvoir d'ordonner à l'administration de prendre des mesures réglementaires. Figurent notamment parmi ces mesures réglementaires les mesures d'organisation des services". Décision qui a été confirmée et sur un sujet voisin de celui étudié ici puisque se rapportant à l'accueil des étrangers en préfecture dans un arrêt du 4 mai 2015.

Les circulaires ne sont pas des actes réglementaires par nature, donc il est concevable d'en exiger la publication par un référé mesures utiles. Mais, cela pourrait vouloir dire que le juge estime qu'elle n'est pas réglementaire, ou qu'elle ne constitue pas une mesure d'organisation du service impérative, donc cela réduit les possibilités d'un recours ultérieur contre le contenu de cette circulaire. Il y a une ambiguïté due à la nature hybride des circulaires³⁵.

L'un des éléments qui ressort de ces décisions récentes sur le référé mesures utiles c'est que ce qui n'est pas possible par son biais n'est pas forcément exclu du champ des autres référés. Si la CIMADE demande au ministère la publication de la circulaire et que celui-ci ne répond pas il y aura une décision implicite de rejet. Alors il serait possible d'envisager un référé suspension contre cette décision.

b) La communication de la circulaire

Une autre piste envisageable, puisque le plus urgent pour la CIMADE est de connaître le contenu de la circulaire plutôt que d'exiger sa publication officielle, est celle de demander la communication de la circulaire.

Le référé mesures utiles est parfois utilisé pour demander la communication de documents administratifs³⁶. Un ressortissant étranger faisant l'objet d'une décision de refus

³⁵ CE, Ass., 29 janvier 1954, n° 07134 ; CE, 18 décembre 2002, n° 233618

³⁶ « En pratique, il (le référé mesures-utiles) sert principalement aux particuliers à obtenir des documents administratifs utiles pour former un recours » : M. GUYOMAR, B. SEILLER, *Contentieux administratif*, Dalloz Hypercours, 3^{ème} édition, 2014, p.185.

d'enregistrement pourrait donc demander au juge d'exiger de la préfecture qu'elle lui communique l'acte sur lequel elle se base pour exiger telle pièce supplémentaire. Si son exigence était sans fondement la pièce est clairement abusive et va contre la délivrance du titre de séjour de plein droit, la décision doit donc être annulée car le dossier est complet. Si la préfecture exige une pièce non prévue par le CESEDA mais mentionnée par une circulaire et qu'elle se fonde sur celle-ci alors il est nécessaire au requérant de connaître le contenu de cette circulaire.

Enfin, une autre possibilité serait, lors du recours individuel d'un ressortissant étranger, de demander au juge administratif d'utiliser ses pouvoirs d'instruction et d'enquête pour exiger la production de cette note qui fonde la pratique. En vertu des articles R621-1 à R624-4 du CJA, le juge peut procéder à des expertises, visites de lieux, enquêtes ou vérifications d'écritures. Le juge administratif peut donc au cours d'une instance demander à l'administration la communication de documents³⁷, mais il n'est jamais obligé de faire usage de son pouvoir d'instruction s'il estime que ce n'est pas nécessaire en l'état d'apprécier les modalités et la légalité de cette communication³⁸.

c) Saisine de la CADA

La loi du 17 juillet 1978, modifiée par la loi du 12 avril 2000 et l'ordonnance du 6 juin 2005 (2005-650), proclame la liberté d'accès aux documents administratifs. Le Conseil d'Etat a par ailleurs fait du droit d'accès aux documents administratifs une garantie fondamentale pour l'exercice des libertés publiques au sens de l'article 34 de la Constitution³⁹. En principe, tous les documents administratifs non nominatifs sont communicables et ceux nominatifs le

³⁷ « Il appartient au juge de l'excès de pouvoir de former sa conviction sur les points en litige au vu des éléments versés au dossier par les parties. a) S'il peut écarter des allégations qu'il jugerait insuffisamment étayées, il ne saurait exiger de l'auteur du recours que ce dernier apporte la preuve des faits qu'il avance. b) Le cas échéant, il revient au juge, avant de se prononcer sur une requête assortie d'allégations sérieuses non démenties par les éléments produits par l'administration en défense, de mettre en oeuvre ses pouvoirs généraux d'instruction des requêtes et de prendre toutes mesures propres à lui procurer, par les voies de droit, les éléments de nature à lui permettre de former sa conviction, en particulier en exigeant de l'administration compétente la production de tout document susceptible de permettre de vérifier les allégations du demandeur. » CE, 2ème et 7ème sous-sections réunies, 26/11/2012, 354108, Publié au recueil Lebon.

³⁸ CE, 10ème et 9ème sous-sections réunies, 23/07/2010, 321138

³⁹ CE, 29 avril 2002, n° 228830

sont pour les intéressés. La communication est de plein droit pour toute personne qui en fait la demande.

Si l'administration refuse, explicitement ou implicitement, il est possible de saisir la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) qui est une autorité administrative indépendante, sans quoi aucun recours pour excès de pouvoir ne sera possible⁴⁰. La CADA rend son avis dans un délai d'un mois, et à la suite de celui-ci l'administration dispose d'un délai de deux mois pour informer la CADA de la suite qu'elle donne à son avis. A l'expiration de ce délai, un recours pour excès de pouvoir peut être formé et il devra y être répondu dans un délai de six mois⁴¹.

Il s'agit d'une procédure assez lente et longue qui peut retarder la communication d'un document si l'administration s'y oppose, mais cela reste toutefois envisageable et semble être la solution ayant le plus de chances d'aboutir. Ainsi, il serait possible d'envoyer un courrier au ministère de l'intérieur demandant la publication de la circulaire, et en cas de non réponse ou de réponse négative, la CADA pourrait être saisie.

⁴⁰ CE, Section, 19 février 1982, *Dame Commaret*

⁴¹ J. WALINE, *Droit administratif*, Précis Dalloz, 25e édition, 2014, p.437.

II. La qualification juridique du refus d'enregistrement de la demande de titre de séjour

Le refus d'enregistrement d'une demande de titre de séjour n'est pas toujours une décision administrative faisant grief pour le juge, cela va dépendre du fait de savoir si le dossier était complet (A). Une exigence qui n'est pas sans conséquence pour le demandeur (B).

A. L'identification du refus d'enregistrement comme décision administrative faisant grief subordonnée à la complétude du dossier

Le requérant qui voudra démontrer l'illicéité du refus dont il fait l'objet va devoir démontrer que son dossier était complet (1), chose non aisée à prouver lorsque la préfecture exige des pièces abusives (2).

1. L'exigence jurisprudentielle d'un dossier complet

Le Conseil d'Etat fait la différence entre le refus d'enregistrer une demande de titre de séjour et d'en délivrer récépissé, et le refus de délivrance d'un titre de séjour après l'examen du dossier par l'autorité compétente. « *Dans une espèce où le préfet avait refusé d'enregistrer la demande de l'intéressée au motif qu'elle ne résidait pas dans le département de l'Hérault, le Conseil d'État dit, d'une part, que le juge des référés a commis une erreur de droit en estimant que cette décision s'analysait en un refus d'autorisation de séjour, et accepte d'autre part, de prononcer la suspension de ce refus d'enregistrement et de délivrance d'un récépissé, en enjoignant sous astreinte à l'administration de délivrer le récépissé dans un délai de quinze jours* » (CE, 8 août 2002, n°247739)⁴². Le refus d'enregistrement de la part d'une préfecture peut donc faire l'objet d'un contentieux particulier, mais il faut établir que le refus fait grief.

Le Conseil d'Etat, dans un arrêt de 1998, refuse un REP (Recours pour Excès de Pouvoir) contre un refus de dépôt de renouvellement de titre de séjour au motif que le dossier était incomplet et qu'il ne s'agissait donc pas d'une décision faisant grief (CE, 28 janvier 1998,

⁴² Dictionnaire permanent du droit des étrangers, *Chapitre VI : Le refus de délivrance ou de renouvellement d'un titre de séjour*, Le refus verbal, Elnet, p133.

n°158973). En revanche, si le refus d'enregistrement ne se fonde pas sur le caractère incomplet du dossier, les recours sont acceptés. C'est sur la base de cette jurisprudence que sont appréciés les refus guichet, il ne s'agira d'une décision administrative faisant grief que si le dossier de l'étranger était complet. Les tribunaux administratifs et Cour administratives reconnaissent en effet que dès lors que le refus est fondé sur un autre motif il est illégal. Ainsi, le TA de Lille juge que « *le refus d'enregistrement d'une demande de titre de séjour lorsqu'il est motivé par une appréciation portée sur le droit de l'étranger à obtenir un titre de séjour et non sur le seul caractère incomplet de son dossier, constitue un refus de titre de séjour à l'encontre duquel l'étranger concerné est recevable à se pourvoir* »⁴³.

Par ailleurs, dans ses conclusions sur l'arrêt n°213495 du Conseil d'Etat du 14 février 2001, Isabelle Da Silva, commissaire du gouvernement, précise que l'impossibilité de recours contre un refus fondé sur l'incomplétude ne vaut que si « *les pièces requises ne sont pas produites, et non lorsque le rejet est encouru pour des raisons de fond* »⁴⁴. Lorsqu'un refus d'enregistrement est opposé à un demandeur par un agent de préfecture, il ne doit donc pas s'agir d'une décision reposant sur l'appréciation du dossier qui relève des conditions de fond, mais seulement d'une appréciation des conditions de forme.

Si en théorie le critère de la complétude du dossier peut apparaître raisonnable et simple à remplir, en pratique ce n'est pas si évident. Le critère pose des difficultés dans son application et laisse une marge de manœuvre telle à l'administration que la possibilité pour l'étranger de se voir délivrer une carte de séjour « de plein droit » est largement compromise, et ce, notamment, lorsque les textes du CESEDA ne posent pas de condition extrêmement précise et laissent un pouvoir d'appréciation aux préfectures pour savoir quelles pièces exiger en pratique.

Le principe de la complétude posé par le Conseil d'Etat dans son arrêt 28 janvier 1998 a pu être critiqué et n'a pas été fréquemment reconfirmé par cette juridiction. Ainsi, Laurent Marcovici, Premier conseiller à la CAA de Marseille, s'exprime en ces termes : « *Le Conseil d'Etat a jugé que l'administration pouvait refuser d'enregistrer une demande tendant au renouvellement d'un titre de séjour, en se fondant sur le seul caractère incomplet du dossier, ce qui paraît en première analyse assez naturel. Mais il a ajouté, ce qui ne va pas de soi, que*

⁴³ TA Lille, 12 novembre 2010, n° 0903496

⁴⁴ Cité par L. MARCOVICI, « Fondé sur l'absence de droit au séjour, le refus au guichet de la préfecture d'enregistrer un dossier fait grief », AJDA, 2009, p765.

*refuser le dépôt d'un dossier incomplet ne constitue pas une décision faisant grief susceptible d'être déférée au juge de l'excès de pouvoir*⁴⁵.

Pour éviter des pratiques illégales, l'intervention du juge est une garantie essentielle pour les demandeurs. La CAA de Lyon a pu requalifier un dossier que le préfet estimait incomplet comme étant complet tout en dénonçant une exigence injustifiée du passeport de l'intéressé⁴⁶. Cet arrêt qualifie également le fait d'apprécier l'authenticité des documents du demandeur comme étant une phase de l'instruction de la demande et non de son enregistrement. Selon cette jurisprudence, le critère de la complétude du dossier est donc conservé mais le juge exerce un contrôle sur l'appréciation de celle-ci par la préfecture. Cela permet évidemment une meilleure protection des demandeurs de carte de séjour qui peuvent parfois être confrontés à des pratiques arbitraires. Dès lors que le juge élimine la nécessité de certaines pièces abusives et que le dossier devient complet, il estime que le refus d'enregistrement du préfet est illégal et constitue une décision faisant grief.

La CAA de Marseille a également accepté de reconnaître qu'un dossier était complet dès lors que le préfet qui avait été mis en demeure de produire ses observations au titre de l'article R612-6 du CJA ne l'a pas fait : *« Considérant que M. B...soutient que le dossier qu'il a remis le 13 juin 2008 au guichet de la préfecture de l'Essonne à l'appui de sa demande de titre de séjour était complet ; que le préfet de l'Essonne étant réputé avoir acquiescé aux faits de l'espèce tels qu'ils sont exposés par le requérant, le caractère complet du dossier de ce dernier est établi ; que si un refus d'enregistrer le dossier incomplet d'une demande de titre de séjour ne fait pas grief, il n'en va pas de même lorsque le caractère complet de ce dossier est établi ; que c'est à tort que le Tribunal administratif de Versailles a jugé que le refus d'enregistrer la demande de titre de séjour de M. B...déposée le 13 juin 2008 ne pouvait faire l'objet d'un recours en excès de pouvoir »*⁴⁷.

⁴⁵ L. MARCOVICI, « Fondé sur l'absence de droit au séjour, le refus au guichet de la préfecture d'enregistrer un dossier fait grief », *AJDA*, 2009, p765.

⁴⁶ CAA Lyon, 30 juin 2010, n° 10LY00753

⁴⁷ CAA Versailles, 19 février 2013, n°12VE02088

2. Les difficultés posées par les exigences de pièces abusives et la preuve de celles-ci

Il est possible que soit exigé du ressortissant étranger qu'il fournisse des pièces, que ce soit à l'écrit ou à l'oral, abusives au regard du CESEDA et qui rendent impossible le fait que son dossier soit complet. Cette pratique met le demandeur dans une situation kafkaïenne puisqu'il ne pourra pas déposer son dossier, mais en plus, ses possibilités de recours vont être compromises par le fait que l'administration est en droit, selon la jurisprudence, de refuser un dossier incomplet sans que cela constitue une décision faisant grief. Cela prive donc le demandeur du droit d'accès à un recours effectif et crée, par conséquent, une rupture d'égalité entre les prétendants selon les catégories de titre, et selon les différentes préfectures.

Les raisons pour de telles pratiques, selon Me Gueguen, avocate, peuvent résulter du fait que les préfectures opèrent une confusion entre la forme et le fond. Les guichets des préfectures vont parfois apprécier les conditions de fond dès le dépôt du dossier. Les agents des guichets procèdent donc à des actes d'instruction de la demande de titre de séjour sur le fond, ce qui va entacher la décision d'incompétence. De plus, ces pièces justificatives exigées oralement créent un cercle vicieux, permettant de maintenir un refus guichet en exigeant en permanence de nouvelles pièces abusives.

Dans la plupart des cas, le refus que va se voir opposer le ressortissant étranger est exprimé de manière orale par un agent de préfecture, de même que l'exigence d'une pièce supplémentaire injustifiée. Si ces pratiques complexifient l'apport de la preuve devant le juge du refus opposé par l'administration, cela n'empêche pas qu'une décision administrative soit constituée.

De manière générale, une décision administrative n'est pas nécessairement écrite, le juge administratif reconnaît qu'elle peut être verbale⁴⁸. En matière de refus d'enregistrement, des recours ont déjà été admis par la jurisprudence contre des refus verbaux⁴⁹.

Toutefois, pour que la preuve de la tentative d'enregistrement soit facilitée, il est important en pratique que l'intéressé ait conservé des attestations de son passage en préfecture comme un ticket bien que cela ne soit pas toujours suffisant. Ainsi, « *le requérant fait valoir qu'il était dans l'impossibilité de produire une décision car, s'étant présenté le 11 décembre 2012 au guichet de la préfecture de l'Essonne, un refus verbal de lui délivrer le titre de séjour*

⁴⁸ CE, Sect., 9 janvier 1931, *Abbé Cadel*

⁴⁹ TA Lille, 12 novembre 2010, n°0903496

*qu'il sollicitait lui avait été opposé ; que, toutefois, en se bornant à produire une **attestation de passage** à la préfecture d'Evry ce jour-là, il ne **justifie pas** de ce qu'il aurait présenté auprès des services de cette préfecture un dossier de demande de titre de séjour et qu'un refus d'enregistrer cette demande ou de lui délivrer un titre lui aurait été opposé »⁵⁰. La meilleure solution serait qu'il soit accompagné d'un témoin pouvant faire une attestation et de prévenir de sa venue : « *Considérant qu'il ressort des pièces versées au dossier, et notamment de l'**attestation d'une amie** dont le préfet ne critique pas utilement la validité, qu'après avoir fait annoncer par son conseil, **par courrier recommandé** avec avis de réception du 12 novembre 2007, qu'il allait se présenter dans la semaine à la préfecture pour déposer un dossier de demande de visa et de titre de séjour vie privée et familiale, M. X s'est effectivement rendu le 15 novembre 2007 au guichet, où il s'est vu opposer un refus »⁵¹.**

Le juge, pour apprécier la réalité du « refus guichet », va user de la méthode du faisceau d'indices, tous les éléments en attestant sont donc importants. Dès lors que le préfet ne produit pas d'écriture avant la clôture de l'instruction, il est réputé admettre le caractère complet du dossier et le refus⁵².

En pratique, il vaut mieux que le ressortissant étranger soit accompagné à la préfecture d'une personne qui puisse attester du refus opposé, même si ce n'est pas toujours suffisant⁵³. Il vaut mieux aussi que le demandeur envoie, après le refus, un courrier recommandé avec accusé de réception réintroduisant sa demande et mentionnant le refus guichet, mettant en demeure la préfecture d'accepter son dossier, tout en contestant la pièce supplémentaire exigée. La réponse du préfet constituerait un acte administratif faisant grief ou le silence gardé pendant deux mois par l'administration constituant une décision implicite de rejet, elles pourraient être attaquées devant le juge administratif. Ces démarches, si elles sont réalisables, démontrent encore la difficulté dans laquelle se retrouvent les personnes qui ne sont pas accompagnées par un tiers, notamment une association, et surtout si elles ne parlent pas français.

⁵⁰ CAA Versailles, 30 décembre 2013, n°13VE02247

⁵¹ CAA Marseille, 24 novembre 2008, n°08MA02297

⁵² CAA Versailles, 19 février 2013, n°12VE02088

⁵³ CAA Lyon, 4 octobre 2012, n° 12LY00230

B. Les enjeux de la qualification

Alors même que la complétude du dossier n'est pas évidente à obtenir au regard de la préfecture, voire du juge administratif, l'enjeu est de taille puisqu'il conditionne bien sûr l'acceptation du dossier mais également la possibilité de recours. En effet, le REP et les référés suspension et liberté sont subordonnés à la présence d'une décision administrative faisant grief⁵⁴.

Le refus guichet opposé à un ressortissant étranger et qui n'est pas fondé sur l'incomplétude du dossier constitue une appréciation de son droit au séjour qui est illégale et ne relevant pas de la compétence de l'agent. Qu'il soit assimilé explicitement au refus de titre de séjour ou non, il faut démontrer que le refus d'enregistrement a été effectué non sur des critères relevant de la forme de la demande, mais sur des critères relevant du fond (et donc du droit au séjour de l'étranger). S'il s'agissait bien d'une décision administrative faisant grief et donc que le dossier était légalement complet l'agent d'accueil était incompétent. Au contraire, si la décision de refus ne fait pas grief il était compétent puisqu'il lui revenait de vérifier la présence des pièces justificatives.

Dans le cas d'une délivrance de titre de séjour de plein droit la préfecture a une compétence liée en principe, même si en pratique elle garde une large marge d'appréciation, de fait le juge exerce un contrôle plus large que lors de cas où le préfet a un pouvoir discrétionnaire. Le juge va pouvoir ici aller jusqu'à enjoindre à l'administration la délivrance du titre. La jurisprudence n'est pas uniforme pour qualifier l'illégalité du refus d'enregistrement alors que le dossier dit incomplet est en réalité complet. La CAA de Marseille⁵⁵ a pu dire qu'un tel refus constituait un refus de titre de séjour et était par conséquent illégal puisque pris par la mauvaise autorité, en allant jusqu'à enjoindre au préfet de délivrer une carte de séjour. Le TA de Lille, lui, dans l'arrêt cité ci-dessus⁵⁶ estime que le refus d'enregistrement non fondé sur l'incomplétude est un refus de titre de séjour, mais qui enjoint seulement le réexamen de la demande d'enregistrement.

Au regard de la jurisprudence recueillie, il apparaît cependant que le juge qualifie majoritairement le refus d'enregistrement de décision faisant grief sans l'assimiler à un refus de titre que le juge doit apprécier lui-même. Cela n'est pas forcément critiqué par les praticiens puisque le juge administratif a parfois des critères d'analyse du dossier au fond qui

⁵⁴ R421-1 CJA

⁵⁵ CAA Marseille, 24 novembre 2008, n°08MA02297

⁵⁶ TA Lille, 12 novembre 2010, n°0903496

sont plus sévères que ceux de la préfecture, l'important étant donc davantage de dépasser l'étape du refus guichet en l'espèce. Ceci montre la limite des recours juridictionnels et peut expliquer leur faible nombre.

L'intérêt des recours contre ces refus d'enregistrement, au-delà du cas individuel de l'intéressé, est aussi de permettre d'identifier des pièces abusives exigées par les préfectures. La requalification en dossier complet d'un dossier estimé incomplet par le préfet permettrait d'identifier, le cas échéant, les pièces abusives, même de manière indirecte, comme cela a été le cas avec le passeport.

III. Les recours envisageables contre les refus d'enregistrement

La qualification d'un « refus guichet » en décision administrative n'étant pas assurée du fait du critère de la complétude du dossier, il faut envisager deux cas de figure pour les recours selon que le refus constitue une décision faisant grief (A) ou non (B).

A. Sur les décisions de refus d'enregistrement faisant grief

Lorsqu'une décision administrative fait grief il est possible d'envisager un recours au fond en faisant un REP (1), éventuellement accompagné d'un référé suspension ou liberté contre la décision présumée illégale (2).

1. Le recours pour excès de pouvoir

L'article R.421-1 du CJA dispose que, sauf en matière de travaux publics, pour être recevable, un REP doit être formé contre une décision. Le refus opposé par l'agent de préfecture va pouvoir prendre différentes formes, notamment résulter d'une exigence orale ou écrite de pièces supplémentaires auxquelles serait subordonnée la recevabilité du dossier. Nous avons vu les difficultés posées par la qualification du refus en décision faisant grief (II). Toutefois lorsque cela est possible, plusieurs moyens se présentent pour contester la légalité de cette décision.

Il convient de contester la légalité externe du refus d'enregistrement, et ce pour différentes irrégularités.

Tout d'abord, l'incompétence de l'agent d'accueil puisque seul le préfet est compétent pour refuser la délivrance d'un titre de séjour et il n'y aura pas en l'espèce de délégation de pouvoir ou de signature justifiant l'intervention d'une autre autorité. Or, comme nous l'avons vu, l'agent d'accueil qui examine des pièces en jugeant qu'elles ne sont pas suffisantes, pas valables, et que d'autres preuves doivent être apportées, va vérifier les conditions de fond de la recevabilité au lieu des conditions de forme. La décision de refus va alors être entachée d'incompétence de l'auteur.

Par ailleurs, l'absence de motivation suffisante de la décision. Cette dernière lorsqu'elle fonde un refus de titre de séjour doit être motivée car elle constitue une mesure de police et est soumise aux obligations de la loi du 11 juillet 1979 sur la motivation des actes administratifs. La motivation doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui en constituent le fondement.

Quant à la légalité interne de la décision de refus d'enregistrement, il faut procéder au contrôle du contenu de la décision et de ses motifs pour savoir si elle est en violation directe avec la loi. Il va donc falloir mettre en avant l'illégalité du refus qui, puisqu'il n'est pas justifié par l'incomplétude, n'aurait pas dû être opposé au ressortissant étranger. Le juge administratif va contrôler les motifs de l'acte. Si ceux-ci ne sont pas clairs dans la décision, le juge peut demander à l'administration de les préciser. Si elle ne le fait pas, le juge présumera que les motifs allégués par le requérant sont exacts. A ce moment-là le juge va pouvoir apprécier si le refus a bien été opposé parce que le dossier était incomplet.

Il va être nécessaire de démontrer que les pièces qui sont exigées par la préfecture ne correspondent pas aux pièces du CESEDA et que, dès lors, il est fait obstacle aux articles du même code prévoyant la délivrance des titres de séjour de plein droit et voulant que la préfecture n'ait qu'une compétence liée. Dans le cas des ressortissants qui rentrent dans le champ de la carte vie privée et familiale, peut également être soulevée une violation des droits fondamentaux et libertés protégés par la CEDH et notamment l'article 8 qui garantit ce droit à une vie privée et familiale normale. En ce sens, les personnes pouvant prétendre au titre de séjour de plein droit sont favorisées, car même si en pratique elles sont soumises au pouvoir d'appréciation des préfectures, elles peuvent plus facilement dénoncer une atteinte à un droit devant le juge.

Par ailleurs, il est envisageable de dénoncer devant le juge de l'excès de pouvoir une exception d'illégalité qui est un moyen contentieux permettant, au cours d'un recours contre un acte, de contester par exception la légalité d'un acte réglementaire sur lequel il repose⁵⁷. Si une certaine pièce demandée par la préfecture figure sur un formulaire il faudrait demander l'annulation de celui-ci en tant qu'acte réglementaire illégal, car entravant l'application des articles du CESEDA qui prévoient la délivrance de plein droit de la Carte de séjour vie privée et familiale. Il n'est pas garanti que le juge administratif reconnaisse le caractère réglementaire du formulaire de la préfecture. Toutefois si le juge estime que les formulaires,

⁵⁷ CE, 24 janvier 1902, n°00106.

ou éventuellement la circulaire sur laquelle ils se basent (à cet égard, I. B.), ne sont pas des actes de nature réglementaire pouvant être contestés dans le cadre du REP, alors il devient possible de penser au référé mesures-utiles. Celui-ci est désormais exclu contre des mesures réglementaires ou d'organisation de service, *a contrario* si les actes ne sont pas de cette nature il est envisageable.

Par ailleurs, la difficulté de la contestation de ces pièces supplémentaires à celles du CESEDA tient surtout à leur caractère oral. Il faut parvenir à montrer que l'exigence de la pièce par un agent d'accueil a un caractère illicite car faisant obstacle aux dispositions du CESEDA et constitue souvent une erreur d'appréciation de l'agent qui examine des conditions de fond.

Enfin, en refusant l'enregistrement même de la demande de titre de séjour, la préfecture commet une erreur de droit en refusant d'exercer son pouvoir discrétionnaire⁵⁸ de régularisation⁵⁹ alors qu'elle ne peut légalement pas réduire sa propre compétence, ce qu'elle fait lorsqu'elle subordonne l'enregistrement à la présence d'une pièce qui n'est pas dans les textes.

Ces moyens illustrent la possibilité de contester les refus d'enregistrement par le biais de l'excès de pouvoir, mais le problème de ce recours est le temps qui va s'écouler avant qu'il y ait une décision du juge administratif. C'est pourquoi il est nécessaire d'étudier la piste des référés.

2. L'opportunité des référés compte tenu de l'urgence

Les procédures de recours au fond peuvent prendre plusieurs mois, voire des années avant qu'une décision ne soit rendue. Ceci ne correspond pas à la situation des étrangers qui peuvent par conséquent se retrouver en situation irrégulière pendant très longtemps. Les procédures des référés généraux permettent au juge administratif de prononcer des mesures provisoires selon une procédure dérogatoire afin d'éviter des préjudices pour le requérant dans l'attente d'une décision sur le fond. La procédure est rapide et il est même possible de

⁵⁸ CE, 6 décembre 2013, n° 362324

⁵⁹ CE, 13 janvier 1975, n°90193, 90194, 91288

faire une procédure en référé sans l'existence d'une décision, comme le permet le référé mesures utiles.

Les référés généraux sont des procédures d'urgence. L'urgence, en effet, est le critère que partagent les trois référés à savoir le référé suspension, le référé liberté et le référé mesures utiles. Ils sont détaillés dans l'article L521 du Code de justice administrative et ont des conditions spécifiques qui les distinguent.

Le référé suspension vient atténuer le principe du recours non suspensif qui signifie que l'acte continue à être exécuté durant le procès. Pour que celui-ci ne s'applique pendant le procès, il est nécessaire de demander un référé suspension qui permet au juge de suspendre l'exécution de l'acte administratif. L'article L 521-1 consacre deux conditions de fond : l'urgence et le doute sérieux quant à la légalité de l'acte.

Le référé liberté, consacré par l'article L 521-2, est une procédure permettant au juge d'ordonner « *toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne de droit public ou un organisme de droit privé chargé d'un service public aurait porté, dans l'exercice de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale* ». Selon cet article il existe donc trois conditions cumulatives de fond : l'urgence, une atteinte à une liberté fondamentale, et le caractère grave et manifestement illégal de l'atteinte.

Le référé mesures utiles, selon l'article L 521-3, permet au juge d'ordonner toutes mesures utiles sans faire obstacle à l'exécution d'une décision administrative. Il faut aussi qu'il y ait urgence.

Cette condition de l'urgence, indispensable, est la première condition que le juge examinera pour déterminer la recevabilité de la requête. La condition de l'urgence étant donc primordiale, elle mérite un examen particulier.

a) La problématique de l'urgence et la piste d'un argumentaire visant à ce que le juge contrôle la légalité et l'urgence

En matière de refus d'enregistrement d'une première demande de titre de séjour, le juge a déjà eu à se prononcer sur la condition de l'urgence à plusieurs reprises : quand et comment est-ce qu'il estime que l'urgence est remplie ? Existe-t-il un fil rouge dans son raisonnement permettant de le généraliser pour les situations semblables ? Voici les questions

auxquelles un examen de la jurisprudence du juge des référés permettra d'apporter des éléments de réponse.

Un examen préliminaire démontre que l'urgence est admise pour les étrangers en situation régulière qui voient leur situation modifiée⁶⁰, mais qu'il est plus difficile de la caractériser pour les étrangers en situation irrégulière. En effet, le risque d'interpellation, d'une mise en rétention en vue d'une mesure d'éloignement ou de poursuites pénales ne semble suffire.⁶¹

Selon le Conseil d'Etat, la condition d'urgence est remplie « *lorsque l'acte porte une atteinte suffisamment grave et immédiate à un intérêt public ou à la situation du requérant ou à ses intérêts* ». ⁶² Ceci nécessite donc une appréciation objective *in concreto* du juge qui doit tenir compte de l'ensemble des circonstances de l'affaire ; ⁶³ il va mettre en balance les intérêts de l'administration et les intérêts du particulier.

Le juge estime en plus qu'il « *appartient au juge des référés, saisi d'une demande de suspension d'une décision refusant la délivrance d'un titre de séjour, d'apprécier et de motiver l'urgence compte tenu de l'incidence immédiate du refus de titre de séjour sur la situation concrète de l'intéressé ; que cette condition d'urgence sera en principe constatée dans le cas d'un refus de renouvellement du titre de séjour, comme d'ailleurs d'un retrait de celui-ci ; que, dans les autres cas, **il appartient au requérant de justifier de circonstances particulières caractérisant la nécessité pour lui de bénéficier à très bref délai d'une mesure provisoire dans l'attente d'une décision juridictionnelle statuant sur la légalité de la décision litigieuse ; [...]** » ⁶⁴*

Dans cette décision, le juge constate une présomption d'urgence en matière de référé lorsqu'il y a un refus de renouvellement de titre de séjour ou un retrait de celui-ci. Dans tous les autres cas, notamment dans les cas de première délivrance de titre, il faudra justifier de circonstances particulières. Ceci pose un problème pour les premières délivrances de plein droit, pour qui la condition d'urgence devrait être reconnue au même titre que les refus de renouvellement ou de retrait.

Le droit à un titre de séjour pour ces personnes est prévu par la loi et peut donc être défendu et protégé au nom de l'intérêt général car en effet, la condition de séjour régulier pour

⁶⁰ CE, 14 mars 2001, n° 229773 et TA Montreuil, Référé, 30 septembre 2010, n° 1009456

⁶¹ TA Rouen, 9 février 2001, n° 0100284

⁶² CE, 19 janvier 2001 n° 228815; CE, 14 mars 2001, n° 229773; CE, Juge des référés, 24/07/2014

⁶³ Idem

⁶⁴ CE, 14 mars 2001, n° 229773

les étrangers en situation irrégulière pouvant prétendre de plein droit au titre de séjour n'est jamais requise, ils sont donc exclus de mesures de reconduite à la frontière.⁶⁵ Le juge devrait pouvoir qualifier l'urgence lorsqu'un étranger en situation irrégulière pouvant prétendre à un titre de séjour de plein droit, se retrouve face à un refus d'enregistrer sa première demande de titre car il relève de l'intérêt du requérant et de l'intérêt général que la personne remplissant les conditions d'accès à un titre de séjour de plein droit puisse en faire une demande et qu'elle puisse l'obtenir une fois les conditions remplies.

b) Application au référé suspension

Les étrangers en situation irrégulière qui peuvent prétendre à une carte de séjour temporaire mention « vie privée et familiale » de plein droit peuvent intenter, en plus d'un recours sur le fond, un référé suspension contre un éventuel enregistrement trop tardif d'un dossier complet de première demande de titre. En effet, dans une décision de 2012, le juge a estimé que « *s'agissant d'un dossier qui n'était pas manifestement incomplet, le refus de l'enregistrer, même s'il s'accompagne de la délivrance d'un rendez-vous pour l'enregistrer 19 mois plus tard, présente le caractère d'une décision faisant grief, dès lors qu'il bloque ainsi un processus légal ; que, dans ces conditions, la condition d'urgence doit être regardée comme remplie* ». Il y avait également un doute sérieux exprimé par le juge, quant à la l'incompétence de l'auteur du refus.

Le juge avait déjà pris une décision semblable auparavant, considérant qu'un délai de dix-huit mois entre la tentative de dépôt de la demande et l'audience devant le Conseil statuant en référés constitue une condition d'urgence.⁶⁶ Il dit, en effet, « *que la prolongation pendant une durée anormalement longue de la situation précaire ainsi imposée à Mlle X... crée une situation d'urgence* ». Pareillement, l'urgence est remplie par la prolongation de la situation irrégulière du requérant résultant du refus d'enregistrement de sa demande.⁶⁷ L'urgence est également reconnue par le juge lorsque le requérant est maintenu dans une situation de précarité: « *... ce refus prive l'intéressé de voir examiner ses droits éventuels à*

⁶⁵ CE, 23 juin 2000, req n° 213584

⁶⁶ CE, 8 août 2002, n° 247739

⁶⁷ TA Melun, ordonnance du 18 novembre 2011, n° 1108143/10

*bénéficiaire d'un titre de séjour et le maintien dans une situation de précarité qui justifie l'urgence au sens des dispositions [de l'article L.521-1] ».*⁶⁸

Le TA de Versailles estime également que la condition d'urgence du référé suspension est remplie dès lors que le refus d'enregistrement du préfet empêchait une mère de rechercher un emploi et de subvenir aux besoins de son enfant. Enfant qui en l'espèce avait moins de trois ans et bénéficiait du statut de réfugié, il y avait un doute sérieux quant à la légalité de la décision du préfet par rapport à la Convention internationale relative aux droits de l'enfant.⁶⁹

Concernant la légalité de l'acte, lorsque le refus d'enregistrement d'une demande de titre de séjour est fondé sur un motif se rapportant au bien-fondé de cette demande, le juge caractérise parfois le refus guichet en refus de délivrance de titre de séjour, le refus de titre étant nécessairement illégal puisqu'il est pris par un agent de guichet qui, faute de délégation, est incompétent pour statuer sur une telle demande.⁷⁰

Les étrangers ayant, de plein droit, droit au titre de séjour temporaire mention « vie privée et familiale », peu importe qu'ils soient ou non en situation irrégulière, ils auront de fortes chances d'obtenir gain de cause lors d'un référé suspension si leur dossier est solide.

c) Application au référé liberté

Pour que le référé liberté soit enclenché, il faut qu'il y ait une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale. Il appartient donc au requérant de justifier de circonstances caractérisant une situation d'urgence qui implique qu'une mesure visant à sauvegarder une liberté fondamentale soit prise dans les quarante-huit heures.

Selon une décision du Conseil d'Etat, la condition d'urgence est retenue parce que la requérante est placée dans une situation précaire par l'administration : si la préfecture lui avait livré son titre dans le bon délai, elle n'aurait pas été placée dans une situation irrégulière.⁷¹ Le juge constate aussi une atteinte au droit constitutionnel à l'asile et à son corolaire, le droit au statut de réfugié, les deux constituant une liberté fondamentale ; en l'occurrence, le refus d'enregistrer la demande d'asile de la requérante la place dans une situation d'extrême

⁶⁸ TA Paris, 13 juillet 2010, n°1012357/9

⁶⁹ TA de Versailles, ordonnance du 21 mai 2015, n° 1502403.

⁷⁰ TA Lille, 12 novembre 2010, n° 0903496

⁷¹ CE, 12 novembre 2001, n° 239794

précarité qui justifierait une situation d'urgence.⁷² Il s'agit ici d'un cas de droit d'asile et non d'un cas de vie privée et familiale, ce qui pourrait expliquer l'admission de l'urgence par le juge.

Le juge a également admis l'urgence lorsqu'un nouvel élément relatif à l'état de santé du requérant justifie une demande d'avis médical et donc saisine du médecin inspecteur de la santé publique,⁷³ même si « le droit à la santé » n'est pas une des libertés fondamentales auxquelles s'applique l'article L. 521-2 du code de justice administrative.⁷⁴

B. Sur les décisions de refus d'enregistrement ne faisant pas grief

L'impossibilité de qualifier le refus guichet d'un dossier qui serait incomplet comme décision faisant grief ferme la porte des recours envisagés précédemment. Il reste toutefois alors possible d'envisager la piste du référé mesures-utiles (1), et si celle-ci ne fonctionnait pas, il y aurait matière à dénoncer une violation du droit à un recours effectif des ressortissants étrangers (2).

1. La possibilité d'utiliser le référé mesures-utiles

Le référé mesures-utiles fait également partie des référés d'urgence ayant pour finalité de préserver les droits des parties. Il convient d'envisager la piste d'un recours collectif qui pourrait être fait par la CIMADE (a), mais surtout celle des recours individuels (b).

a) Quant à un recours collectif de la CIMADE

Le référé mesures utiles, dit aussi conservatoire, ne doit pas faire obstacle à une décision administrative, et *a contrario*, contrairement aux autres recours envisagés, il n'est pas subordonné à l'existence d'une décision administrative faisant grief.

La CIMADE aurait intérêt à agir pour dénoncer des pratiques abusives rencontrées par les ressortissants étrangers dans les préfectures puisqu'elle est une association de loi 1901,

⁷² TA Montpellier, 8 février 2013, n°1300562

⁷³ TA Nîmes, ord., 10 juill. 2009, n° 0901833

⁷⁴ CE, 8 septembre 2005, n° 284803

personne morale privée.⁷⁵ Celles-ci peuvent agir lorsque les intérêts collectifs qu'elles défendent sont atteints, si l'intérêt allégué est en relation directe avec la vocation initiale prévue par les statuts de l'association, ce qui pourrait être le cas en l'espèce.

Mais, si les possibilités de recours en référé mesures utiles peuvent sembler larges, le juge administratif est venu réduire son champ d'application, et notamment en matière règlementaire.

L'ordonnance de rejet du TA de Marseille du 19 juin 2013 de la requête du GISTI témoigne de la difficulté d'usage de ce référé. Les requérants dénonçaient une rupture d'égalité dans l'accès au service public de l'accueil des étrangers souhaitant déposer une première demande de titre de séjour et proposaient différentes mesures pour y mettre fin. A titre principal ils demandaient que le préfet des Bouches-du-Rhône rende possible la réception des demandes de titre dans les sous-préfectures, qu'il soit mis fin à la pratique du *numerus clausus*, qu'il soit remis aux étrangers n'ayant pu déposer leur demande une convocation pour le faire dans un délai d'un mois, et que les formulaires de demande de titre de séjour soient mis en ligne sur internet. A titre accessoire, les requérants exigeaient la mise en place de diverses mesures (installation de bancs, sanitaires, ..) pour que les étrangers soient reçus et patientent dans des conditions dignes.

Le TA rejette les prétentions des associations requérantes ; le juge administratif considère en effet que les mesures demandées à titre principal mettent en cause l'organisation matérielle de la réception des demandes de titres de séjour et font ainsi obstacles à l'exécution de décisions administratives. Il rejette également les demandes subsidiaires car elles ne relèvent pas de la compétence du préfet (aménagement de la voirie).

La situation s'est compliquée davantage lorsque le Conseil d'Etat par un arrêt du 27 mars 2015 est venu restreindre les possibilités d'utilisation du référé mesures utiles. La juge a tout d'abord précisé son office lors du référé mesures utiles : celui -ci peut ordonner « *toutes mesures, autres que celles régies par les articles L. 521-1 [référé " suspension "] et L. 521-2 [référé " liberté "] du Code de justice administrative, notamment sous forme d'injonctions adressées tant à des personnes privées que, le cas échéant, à l'administration, à condition que ces mesures soient utiles et ne se heurtent à aucune contestation sérieuse* ». ⁷⁶ Il a ensuite

⁷⁵ CE, 21 décembre 1906, *Syndicat des propriétaires et contribuables du quartier Croix-de-Seguey-Tivoli*

⁷⁶ CE, sect., 27 mars 2015, n° 385332

précisé que le juge du référé « mesures utiles » n'a pas le pouvoir d'ordonner à l'administration de prendre des mesures réglementaires : figurent notamment parmi ces mesures réglementaires les mesures d'organisation des services. On remarque ici un durcissement des conditions du référé mesures utiles, le juge se permettant de rajouter une condition supplémentaire à celles du Code de justice administrative.⁷⁷

Finalement, le Conseil d'Etat par un arrêt du 4 mai 2015 a confirmé le rejet du référé mesures utiles du TA de Marseille. Il considère effectivement que les demandes des associations requérantes constituent bien des mesures se rapportant à l'organisation du service et revêtent un caractère de mesures réglementaires et que le juge ne peut donc les ordonner dans le cadre d'un référé de l'article L521-3.

La question qui se pose maintenant est celle de savoir exactement quelles mesures sont ou ne sont pas réglementaires, problématique déjà présente pour la question des circulaires (*voir supra*) mais se posant aussi pour les formulaires de demande de titre de séjour. Il va être nécessaire d'attendre plus de contentieux pour savoir quelles sont les mesures qui rentrent ou non dans le champ d'application du L521-3. En principe une mesure réglementaire a un caractère général et impersonnel (pouvant viser des catégories de destinataires comme certains usagers d'un service public), tandis qu'une mesure individuelle concerne un destinataire identifié. Mais la frontière entre ces deux types d'acte n'est pas toujours évidente⁷⁸.

Il est possible d'argumenter que ces formulaires ne sont pas des mesures d'organisation des services des préfectures car ils doivent respecter les dispositions légales du CESEDA qui posent les pièces générales à fournir. Il est donc envisageable de saisir le juge d'un référé mesures utiles pour demander que la décision du CAA Lyon du 30 juin 2010 ou encore du TA Lille du 28 mars 2011 qualifiant d'illégale l'exigence d'un passeport soit respectée sur les formulaires, et que cette pièce soit retirée du formulaire internet national par exemple. En ce qui concerne les autres pièces abusives écrites qui n'ont pas encore été

⁷⁷ E. LANGELIER, « Les mesures réglementaires ne font pas partie des « mesures utiles » que peut enjoindre le juge des référés », *La Semaine Juridique*, Edition Générale n° 14, 6 Avril 2015, 413.

⁷⁸ « La définition de cette catégorie n'est pas dépourvue de considérations pragmatiques de la part du juge. Il en résulte que les actes relatifs à l'organisation du service public sont analysés par principe comme des actes réglementaires alors même que cette qualification ne s'impose pas d'évidence » : P. GONOD, F. MELLERAY, P. YOLKA, *Traité de droit administratif*, Traités Dalloz, Tome 2, 2012, p186.

reconnues par le juge comme étant illégales, il faudra attendre l'aboutissement du recours en contentieux pour ensuite demander au juge d'enjoindre à l'administration le respect de la décision. Si le juge administratif refusait en disant qu'il s'agit d'un acte réglementaire alors la contestation des formulaires par le biais de l'exception d'illégalité dans le cadre d'un REP contre une décision de refus d'enregistrement redevient envisageable.

Le référé mesures-utiles semble, au regard de la jurisprudence, davantage envisageable en matière de recours individuel.

b) Quant aux recours individuels

Quand l'administration refuse un dossier au motif qu'il est incomplet, cela ne constitue pas une décision faisant grief au sens de la jurisprudence actuelle. Dans ce cas, il ne semble pas possible de pouvoir nier la possibilité du référé mesures utiles aux justiciables puisqu'il n'y a pas de décision administrative, sauf à considérer que le refus de l'agent d'accueil est une décision de non admission à déposer pouvant faire obstacle.

En effet, si le refus d'enregistrement est fondé sur l'incomplétude, il semble envisageable d'enjoindre à l'administration d'instruire le dossier sans faire obstacle à aucune décision administrative, tout comme une mesure consistant à ordonner à l'OFPRA de statuer sur une demande d'asile dans un délai prescrit par le juge et sous astreinte ne fait en principe obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative.⁷⁹ Dans cette affaire, le juge précise également par rapport au requérant « *qu'aucune autre voie de recours, en l'absence de décision implicite née de sa demande, ne lui permet de voir son droit reconnu ; qu'ainsi la mesure demandée est utile.* » Le juge prend bien en compte les autres possibilités de recours dans son appréciation; dans le cas des personnes faisant partie de la catégorie dite de « plein droit », dont les dossiers sont illégalement qualifiés d'incomplet et ne sont donc pas enregistrés, elles n'ont aucune autre voie de recours à leur disposition.

La difficulté réside avant tout dans la reconnaissance de l'urgence par le juge. L'urgence a tout de même déjà pu être reconnue dans le cadre d'un référé mesures-utiles alors que le requérant était en situation irrégulière. Ainsi, le Tribunal de Toulouse estime que « *Considérant d'autre part que la fourniture du dossier demandé (demande de titre de séjour) présente pour M. X un caractère d'utilité certaine en lui permettant d'entamer ses démarches*

⁷⁹ CE, 18 juill. 2011, n° 343901. À la différence près que le dossier du requérant avait été régulièrement enregistré mais il n'avait toujours pas reçu de réponse en l'espace de deux ans, ce qui constituait un délai déraisonnable selon le juge.

en vue de l'obtention du titre de séjour auquel il postule ; que le refus qui lui est opposé alors qu'il est constant qu'il se trouve en situation irrégulière, a pour effet, à tout le moins, de retarder la mise en œuvre du processus pouvant conduire à une éventuelle régularisation de sa situation sur le fondement de l'article L. 313-11-11° du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ; que la condition d'urgence mentionnée par les dispositions précitées de l'article L. 521-3 du code de justice doit donc être considérée comme remplie »⁸⁰.

Ce raisonnement avancé par le juge est encore plus fort pour les étrangers en situation irrégulière pouvant prétendre à un titre de plein droit. Comme il a été démontré plus haut, à cause de leur situation particulière, il devrait y avoir une présomption d'urgence pour ces étrangers, comme il l'est fait pour ceux dont le renouvellement est refusé ou qui se voient retiré leur titre.

2. Le cas échéant, la violation du droit à un recours effectif

Le droit à un recours effectif est consacré, entre autres, par l'article 13 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH). Ce droit nécessite que tout individu puisse voir ses droits et libertés énoncés dans cette convention, garantis par un recours effectif devant un juge national. Le Conseil Constitutionnel a reconnu ce droit dans une décision de 1996⁸¹ et le Conseil d'Etat l'a consacré comme une liberté fondamentale.⁸²

La Cour européenne des droits de l'homme (CourEDH) a apporté quelques précisions concernant la définition d'un « recours effectif ». Selon la Cour, si l'effectivité d'un recours ne dépend pas de la certitude d'avoir une issue favorable, l'absence de toute perspective réaliste d'avoir accès à un recours approprié pose problème.⁸³ L'effectivité commande des exigences de disponibilité et d'accessibilité des recours en droit comme en pratique.⁸⁴ La Cour accorde une importance à la durée de la procédure laquelle, lorsqu'elle est excessive, rend le recours inadéquat.⁸⁵ Toutefois le droit au recours effectif n'est pas absolu : il peut y avoir des limites

⁸⁰ TA Toulouse, 6 octobre 2009, n°0904215

⁸¹ Décision n° 96-373 DC du 09 avril 1996, *Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française*

⁸² CE, ord., 13 mars 2006, n° 290719.

⁸³ CEDH, 2 oct. 2012, aff. 33210/11, *Singh et a. c/ Belgique*

⁸⁴ CEDH, grande ch., 8 juill. 1999, aff. 23657/94, *Çakici c/ Turquie* CEDH, grande ch., 21 janv. 2011, aff. 30696/09, *M.S.S. c/ Belgique et Grèce, préc*

⁸⁵ CEDH, 31 juill. 2003, aff. 50389/99, *Doran c/ Irlande*

posées par le législateur ou le pouvoir réglementaire, limites justifiées dès lors qu'il y a un but légitime et qu'elles sont proportionnées à ce but. Par exemple, sont exclus de recours les actes de l'administration, tels que les actes de gouvernement, les circulaires non impératives et les mesures d'ordre intérieur. Le caractère suspensif du recours n'est pas non plus exigé, même si la Cour a condamné la France pour absence de recours effectif dans le cadre d'une mesure d'éloignement effectuée sans qu'aucun des recours introduits par le requérant n'ait fait l'objet d'un examen effectif, au fond ou en référé.⁸⁶

Lorsque le dossier de demande de titre d'un étranger n'a pas été enregistré lors du dépôt pour des motifs illégaux, liés notamment à l'exigence de pièces abusives, l'étranger doit pouvoir contester cette pratique devant le juge afin de prouver que son dossier était complet. Or si la décision de refus d'enregistrement ne fait pas grief, il sera impossible de la contester. La seule possibilité envisageable serait le référé mesures utiles. Or, étant donné le constat d'une approche assez restrictive de ce référé par le juge, ce dernier pourrait décider de ne pas l'utiliser en constatant qu'en effet, il ferait obstacle à une décision de l'administration, à savoir le refus d'instruction opposé par l'agent du guichet. Dans une telle hypothèse, l'étranger se retrouverait débouté de tout recours effectif, face à une violation de son droit à une vie privée et familiale normale garanti par l'article 8 CEDH. Par conséquent, il y aurait une violation de l'article 13 CEDH.

En outre, ce droit à un recours effectif, qui est le corollaire de l'article 6 de la CEDH, implique non seulement la possibilité d'accéder à un tribunal, mais d'avoir notamment accès à l'aide juridictionnelle pour garantir l'effectivité du recours. L'aide juridictionnelle permet la prise en charge des frais liés au procès et est accordée pour toutes les procédures devant les tribunaux français sous certaines conditions. Elle est régie par la loi du 10 juillet 1991, qui réserve son accès aux français, aux ressortissants communautaires et aux étrangers résidant régulièrement en France. Il existe toutefois des exceptions à la condition de régularité du séjour en matière d'entrée, de séjour et d'éloignement: commission du titre de séjour (article 12 quater de l'ordonnance du 2/11/1945), reconduite à la frontière (article 22 bis), expulsion

⁸⁶ CEDH 13 décembre 2012, aff. 22689/07, *Souza Ribeiro c/ France* : en l'espèce un ressortissant brésilien avait été reconduit à la frontière de Guyane avant que le tribunal administratif de Cayenne ait pu se prononcer sur le recours qu'il avait formé et dans lequel il invoquait la violation du droit au respect de sa vie familiale. La CourEDH dit que la dérogation en outre-mer au droit commun applicable en France métropolitaine, prévoyant le caractère suspensif du recours contre les mesures administratives d'éloignement, est en violation du droit à un recours effectif selon l'article 13 CEDH.

(article 24), prolongation de la rétention (article 35 bis), maintien en zone d'attente (article 35 quater).

Le contentieux de refus d'enregistrement des demandes de titre de séjour est exclu des catégories d'étrangers en situation irrégulière pouvant prétendre à une aide juridictionnelle, sauf s'ils peuvent prouver que leur « *situation apparaît particulièrement digne d'intérêt au regard de l'objet du litige ou des charges prévisibles du procès* ». ⁸⁷ Ce critère étant difficilement retenu dans la pratique par les bureaux d'aide juridictionnelle, il sera peu probable qu'il soit reconnu pour ce type de contentieux. Un tel traitement inégalitaire entre les étrangers en situation régulière et irrégulière porte un énorme préjudice aux étrangers appartenant à la catégorie des « plein droit », pour lesquels l'exigence de séjour régulier sur le territoire français n'est pas requise pour les demandes de titre. Les personnes en situation irrégulière, ne pouvant pas travailler, sont celles à qui une aide juridictionnelle serait le plus nécessaire. Une exception devrait être faite pour cette catégorie d'étrangers, pour qui la délivrance de titre est de plein droit et qui, pour des motifs de vie privée et familiale, devraient avoir accès à un recours effectif pour faire valoir leurs droits.

De plus, force est de constater que de manière plus large, les étrangers se retrouvent dans une situation de précarité juridique quasi perpétuelle, les voies de recours face aux dysfonctionnements des préfectures et de leurs pratiques illégales étant très difficiles à mettre en œuvre car les requérants doivent faire des acrobaties judiciaires pour pouvoir contester certaines pratiques, comme la tentative de faire qualifier une pièce en « pièce abusive ». Ceci est dû au fait qu'ils soient soumis à une sorte « d'infra droit », et ce même pour les étrangers pouvant prétendre à un titre de plein droit.

Comme l'a rappelé Jacques Toubon, défenseur des droits, dans une décision du 3 février 2015 relative aux « contrôles faciès », il y a une nécessité de poser des garanties contre les risques d'arbitraire et d'abus. S'il s'agit d'un sujet différent, la problématique de l'accès à un contrôle juridictionnel effectif s'y retrouve.

⁸⁷ Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, art. 1.

CONCLUSION

L'un des obstacles pour faire évoluer les pratiques des préfectures est le faible nombre de solutions jurisprudentielles à leur opposer comme preuve de l'illégalité de leurs demandes et du risque de condamnation que cela entraîne. En réalité, le manque de jurisprudence – au-delà de la difficulté d'accès des décisions des Tribunaux administratifs et des arrêts des Cours administratives d'appel – traduit un problème plus général qui est celui de l'accès à la justice des ressortissants étrangers.

Les personnes rencontrées au cours de nos entretiens et travaillant en droit des étrangers, associations ou avocats, témoignent des difficultés rencontrées, parfois même dans l'exécution des décisions de justice. Pour le refus d'enregistrement de la demande de titre de séjour, les étrangers sont dans une situation encore plus précaire s'ils ne sont pas accompagnés par des personnes pouvant témoigner et les conseiller sur les moyens de faire exister ce refus juridiquement. Ce dossier se concentre sur les ressortissants étrangers visés par un titre de séjour de plein droit, et la situation est déjà difficile, ce qui laisse entrevoir des problèmes encore accentués pour des étrangers en situation irrégulière et ne dépendant pas de cette catégorie « plus favorable ».

La situation est d'autant plus complexe que parfois les professionnels sont eux-mêmes conduits à participer aux pratiques illégales des préfectures. En effet, à certaines occasions, ils vont conseiller à la personne qu'ils suivent de fournir les pièces abusives exigées car cela sera plus rapide qu'une action au fond. Ou encore, paradoxalement, le tribunal au fond risque de prendre une décision plus défavorable que la préfecture sur le fond du dossier. Par exemple sur l'appréciation de la condition de un an de vie commune, le flou des préfectures est parfois plus favorable et elles vont exiger une durée moindre que le juge administratif. Le faible nombre de recours peut donc aussi s'expliquer par une intégration des pratiques des préfectures par tous les acteurs du système qui conduit parfois à une forme d'autocensure.

Le juge est d'autant moins accessible pour les ressortissants étrangers que les délais d'action ne correspondent pas à la réalité de leurs situations. Il y a donc un réel déficit d'accès à la justice qui est visible tout au long de ce dossier et qui traduit un problème global nécessitant une action politique de grande ampleur et qui limite les pistes de solutions envisagées. Or, un tel changement doit nécessairement être accompagné de moyens ; l'une

des raisons pour lesquelles le juge administratif semble aussi restreindre les possibilités de recours est de vouloir éviter de faire face à un contentieux de masse qui serait difficile à gérer.

Toutefois, même lorsque recours il y a, l'administration peut en plus être condamnée pécuniairement à indemniser le requérant pour le préjudice qu'il a subi. Les préfectures par la pratique des refus d'enregistrement doivent prendre conscience que la responsabilité de l'administration peut être engagée et que cela n'est pas rentable. De plus, les refus d'enregistrement conduisent également à un engorgement massif des préfectures, et s'il y a des améliorations, de nombreux progrès dans l'accueil des ressortissants demeurent encore à accomplir.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages généraux

- P. GONOD, F. MELLERAY, P. YOLKA, *Traité de droit administratif*, Traités Dalloz, Tome 2, 2012.
- M. GUYOMAR, B. SEILLER, *Contentieux administratif*, Dalloz Hypercours, 3^{ème} édition, 2014.
- J. WALINE, *Droit administratif*, Précis Dalloz, 25^e édition, 2014.

Ouvrages spécialisés

- F. JAULT-SESEKE, S. CORNELOUP, S. BARBOU DES PLACES, *Droit de la nationalité et des étrangers*, Thémis droit, PUF, 2015
- D. LOCHAK, C. FOUTEAU, *Immigrés sous contrôle, Les droits des étrangers un état des lieux*, Le cavalier bleu, 2008.
- D. SEGUIN, *Guide du contentieux du droit des étrangers*, 2013, LexisNexis
- V. TCHEN, *Droit des étrangers*, Ellipses, 2^{ème} édition, 2011

Revues

- Actualité Juridique du Droit Administratif
- Dictionnaire permanent du droit des étrangers, *Editions législatives*
- Plein Droit, *Revue du GITSI*

Articles

- E. LANGELIER, « Les mesures réglementaires ne font pas partie des « mesures utiles » que peut enjoindre le juge des référés », *La Semaine Juridique*, Edition Générale n° 14, 6 Avril 2015, 413.
- L. MARCOVICI, « Fondé sur l'absence de droit au séjour, le refus au guichet de la préfecture d'enregistrer un dossier fait grief », *AJDA*, 2009.

Jurisprudence

Internationale

- CEDH, 2 oct. 2012, aff. 33210/11, Singh et a. c/ Belgique
- CEDH, grande ch., 8 juill. 1999, aff. 23657/94, Çakici c/ Turquie
- CEDH, grande ch., 21 janv. 2011, aff. 30696/09, M.S.S. c/ Belgique et Grèce
- CEDH, 31 juill. 2003, aff. 50389/99, Doran c/ Irlande
- CEDH 13 décembre 2012, aff. 22689/07, Souza Ribeiro c/ France

Interne

Constitutionnelle

- Décision n° 79-107 DC du 12 juillet 1979, Loi relative à certains ouvrages reliant les voies nationales ou départementales.
- Décision n° 96-373 DC du 09 avril 1996, Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

Administrative

- CE, 24 janvier 1902, n°00106
- CE, 21 décembre 1906, *Syndicat des propriétaires et contribuables du quartier Croix-de-Seguey-Tivoli*
- CE, sect., 9 janvier 1931 (Abbé Cadel)
- CE, sect., 9 mars 1951, n° 92004.
- CE, ass., 29 janvier 1954, n° 07134
- CE, sect., 12 mars 1965, Club aérien Les Gerfauts.
- CE, 13 janvier 1975, n°90193, 90194, 91288
- CE, sect., 19 février 1982, n° 24.215
- CE, 30 juin 1989, n° 78113
- CE, 23 juin 2000, req n° 213584
- CE, 8 décembre 2000, n° 209287
- CE, 19 janvier 2001 n° 228815
- CE, 14 mars 2001, n° 229773
- CE, 27 juillet 2001, n° 216903

- CE, 12 novembre 2001, n° 239794
- CE, 8 août 2002, n° 247739
- CE, 18 décembre 2002, n° 233618
- CE, 8 septembre 2005, n° 284803
- CE, ord., 13 mars 2006, n° 290719
- CE, 23 février 2011, n° 334022
- CE, 18 juillet 2011, n° 343901
- CE, 30 novembre 2011, n°351584
- CE, 6 décembre 2013, n° 362324
- CE, sect., 27 mars 2015, n° 385332
- CAA Marseille, 24 novembre 2008, n°08MA02297
- CAA Bordeaux 5 février 2009 n° 07BX02348
- CAA Lyon, 30 juin 2010, n°10LY00753
- CAA Lyon 28 septembre 2010 n° 10LY00754
- CAA Nancy, 23 avril 2012, n°11NC01749
- CAA Lyon, 4 octobre 2012, n° 12LY00230
- CAA Versailles, 19 février 2013, n°12VE02088
- CAA Paris, 22 octobre 2013, n° 13PA01432
- CAA Versailles, 30 décembre 2013, n°13VE02247
- TA Rouen, 9 février 2001, n° 0100284
- TA Nîmes, ord., 10 juillet 2009, n° 0901833
- TA Toulouse, 6 octobre 2009, n°0904215
- TA Paris, 13 juillet 2010, n°1012357/9
- TA Montreuil, Référé, 30 septembre 2010, n° 1009456
- TA Lille, 12 novembre 2010, n° 0903496
- TA Lille 22 mars 2011 n° 0904782-0904783
- TA Lille, 28 mars 2011, n° 0904782 et 0904783
- TA Melun, ord., 18 novembre 2011, n° 1108143/10
- TA Montpellier, 8 février 2013, n°1300562
- TA Paris, 10 février 2014, n°1401077/9
- TA Versailles, ord., 21 mai 2015, n° 1502403

Textes officiels

Textes législatifs

- Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal
- Loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public
- Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique

Textes réglementaires

- Circulaire du 6 décembre 2000 relative aux pièces justificatives pour la délivrance des titres de séjour, NOR : INTD0000277C
- Ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques
- Décret n° 2008-1281 du 8 décembre 2008 relatif aux conditions de publication des instructions et circulaires
- Circulaire du 5 janvier 2012 relative aux conditions de délivrance et durée de validité des récépissés et des titres de séjour, NOR : IOCL1200311C
- Décret n° 2012-1025 du 6 septembre 2012 relatif à la publication des instructions et circulaires
- Circulaire du 3 janvier 2014 relative à l'amélioration de l'accueil des étrangers en préfecture et aux mesures de simplification et objectifs d'organisation, NOR : INTK1400231C
- Instruction interministérielle DGS/MC1/DGEF no 2014-64 du 10 mars 2014 sur les conditions d'examen des demandes de titre de séjour pour raisons de santé

Rapports officiels

- Ministère de l'Intérieur, Inspection Générale de l'Administration, Rapport n° 14-124/14-073/01 sur l'accueil des ressortissants étrangers par les préfectures et sous-préfectures, décembre 2014

- Matthias FEKL, *Sécuriser les parcours des ressortissants étrangers en France : mise en œuvre du titre pluriannuel de séjour, amélioration de l'accueil en préfecture et contrôle juridictionnel de la rétention et de l'éloignement*, Rapport au Premier Ministre, 14 mai 2013