

N° 375373

Mme A...

7ème et 2ème sous-sections réunies

Audience du 5 janvier 2015

Lecture du 19 janvier 2015

## CONCLUSIONS

**M. Gilles PELLISSIER, rapporteur public**

Dans un certain nombre de cas visés par l'article L. 312-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (ceseda), l'autorité administrative qui envisage de refuser de délivrer ou de renouveler une carte de séjour temporaire à un étranger doit préalablement saisir pour avis la commission du titre de séjour instituée dans chaque département par l'article L. 312-1 du même code. Cette commission doit entendre l'étranger qui peut y être assisté d'un conseil ou de toute personne de son choix. Le dernier alinéa de l'article L. 312-2 dispose que *"S'il ne dispose pas d'une carte de séjour temporaire ou si celle-ci est périmée, l'étranger reçoit, dès la saisine de la commission, un récépissé valant autorisation provisoire de séjour jusqu'à ce que l'autorité administrative ait statué."*

La principale question que l'affaire qui vient d'être appelée vous conduira à trancher est relative à la portée de la méconnaissance de cette dernière disposition sur la légalité de la décision de refus de délivrance du titre de séjour. Elle est à notre connaissance inédite.

Mme A... est une ressortissante ivoirienne entrée en France au mois de septembre 2000. Elle a bénéficié jusqu'en 2007 d'un titre de séjour "étudiant", puis s'est maintenue irrégulièrement sur le territoire national après que le préfet a refusé de renouveler son titre de séjour. En juin 2011, elle a demandé son admission exceptionnelle au séjour sur le fondement de l'article L. 313-14 du ceseda. Après avoir sollicité l'avis de la commission du titre de séjour, le préfet a, par un arrêté du 11 mai 2012, rejeté sa demande, lui a enjoint de quitter le territoire français et lui a interdit d'y séjourner pendant une période de trois ans. Mme A... a contesté ces décisions devant le TA de Toulouse qui n'a annulé que l'interdiction de séjour. Elle a interjeté appel du jugement en tant qu'il avait rejeté le surplus de ses conclusions. Après avoir annulé dans les limites de l'appel le jugement pour un motif tiré de son irrégularité, la CAA de Bordeaux a rejeté les conclusions de Mme A..., qui se pourvoit à présent contre son arrêt rendu le 19 novembre 2013.

Le premier moyen est celui qui vous conduira à répondre à la question que nous venons de poser. La requérante soutient que la cour aurait commis une erreur de droit en jugeant, pour écarter le moyen tiré de ce qu'elle n'avait reçu le récépissé valant autorisation provisoire de séjour prévu par les dispositions du dernier alinéa de l'article L. 312-2 en cas de saisine de la commission du titre de séjour, que cette circonstance "n'est pas, par elle-même et pour regrettable qu'elle soit, de nature à affecter la légalité du refus de séjour litigieux dès lors que la requérante ne fait état d'aucune impossibilité à accomplir les démarches invoquées". Elle fait valoir que la délivrance de ce document représente une garantie dont la privation entache, par elle-même, la légalité de la décision du préfet.

Elle se réfère ainsi à votre jurisprudence *Danthy* (Ass, 23 décembre 2011, n°

335033, p. 649), par laquelle vous avez jugé que "si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements, un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie."

Il résulte cependant des termes mêmes de cette décision que la méconnaissance d'une règle de procédure, constituerait-elle une garantie pour les intéressés, n'est jamais "par elle-même" de nature à entacher d'illégalité la décision prise au terme de cette procédure. Vous vous attachez toujours à vérifier si, dans les circonstances de l'espèce, l'irrégularité de procédure a effectivement conduit l'administration à priver l'intéressé de la garantie qu'elle représentait. Votre décision du 19 juin 2013, *Fédération professionnelle des entreprises du sport et des loisirs* (n° 352898, aux Tables) par laquelle vous avez jugé que l'absence complète d'une procédure de publicité destinée à recueillir les observations des personnes intéressées, qualifiée de garantie, n'avait pas entaché d'irrégularité la procédure dès lors qu'elles avaient été informées par d'autres moyens et avaient pu s'exprimer, est particulièrement significative de cette approche très pragmatique<sup>1</sup>.

Nous n'avons en l'espèce aucun doute que la délivrance à un étranger en situation irrégulière d'un récépissé valant autorisation provisoire de séjour jusqu'à ce que l'autorité administrative ait statué et lui permettant de travailler, comme le prévoit l'article R. 312-3, représente une garantie lui permettant de se maintenir sans crainte sur le territoire français et en se procurant légalement les moyens de subsister le temps de l'instruction de sa demande. Ce document offre à son titulaire plus de droits que la seule convocation devant la commission du titre de séjour dont le ministre affirme qu'elle protégerait son possesseur contre tout éloignement.

Il représente donc une plus grande garantie, mais celle-ci est finalisée, ainsi que cela ressort de sa place parmi les dispositions relatives à la saisine de la commission du titre de séjour. Le récépissé et les droits qui y sont attachés sont délivrés à l'étranger afin qu'il puisse accomplir les démarches nécessaires au traitement de sa demande et plus précisément répondre à la convocation de la commission.

Or si le fait qu'une règle de procédure emporte des droits conduit à la qualifier de garantie, il convient de rechercher, pour savoir si la méconnaissance de cette règle entache d'irrégularité la procédure, si l'intéressé a effectivement été privé des possibilités que ces droits ont pour objet de lui garantir au cours de la procédure.

Vous avez suivi ce raisonnement en deux temps à propos de la délivrance au demandeur d'asile du "document d'information sur ses droits et sur les obligations qu'il doit respecter, ainsi que sur les organisations susceptibles de lui procurer une assistance juridique, de l'aider ou de l'informer sur les conditions d'accueil offertes aux demandeurs d'asile" prévu par l'article R. 742-2 du *ceseda*. Vous avez qualifié cette information de garantie puis indiqué qu'il "appartient au juge de l'excès de pouvoir, saisi d'un tel moyen à l'appui de conclusions dirigées contre un refus d'admission au séjour au titre de l'asile, d'apprécier si l'intéressé a été, en l'espèce, privé de cette garantie ou, à défaut, si cette irrégularité a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de cette décision." (Section avis, 30 décembre 2013, *Mme O...*, n° 367615).

En l'espèce, la cour n'a donc pas commis l'erreur de droit qui lui est reprochée en ne se contentant pas de constater que le récépissé prévu par l'article L. 312-2 n'avait pas été remis à la requérante et en jugeant que cette irrégularité était sans incidence sur la régularité de la procédure dès lors qu'elle ne l'avait pas privée de la possibilité d'accomplir les démarches nécessaires à la défense de ses intérêts qu'elle visait à garantir.

---

<sup>1</sup> Voyez également sur ce point les autres exemples donnés par X. Domino & A. Bretonneau dans leur chronique « Jurisprudence Danthony : bilan après 18 mois », *AJDA* 2013. 1733.

Si les motifs de la cour nous paraissent conformes aux principes issus de votre jurisprudence *Danthony*, nous ne sommes cependant pas certains qu'ils s'appliquaient en l'espèce.

En effet, ces principes déterminent la portée des irrégularités affectant la procédure d'édiction d'une décision administrative. Or la remise du récépissé prévu par l'article L. 312-3 n'est pas une formalité faisant partie du processus d'élaboration de la décision à prendre sur la demande de délivrance d'un titre de séjour distincte de la procédure devant la commission du titre de séjour. Elle a, comme nous l'avons dit, pour but d'assurer la régularité de l'avis de la commission en permettant à l'étranger de s'y rendre en personne. Il nous semble par conséquent que si la régularité de la procédure d'édiction de la décision prise sur la demande de titre de séjour dépend de ce que la commission du titre de séjour a été régulièrement consultée, ce qui implique que l'étranger ait pu s'y rendre pour être entendu, elle ne dépend pas directement de la délivrance du récépissé prévu par l'article L. 312-2.

A cet égard, la délivrance de ce document n'a ni la même portée ni la même place dans la procédure que la remise du document d'information à l'étranger qui fait une demande d'asile, que vous avez qualifiée de garantie de procédure par votre avis *O...* Dans ce dernier cas, la remise de ce document d'information constitue l'une des étapes, parmi les toutes premières, de la procédure d'instruction de la demande d'asile. Prévue par une directive européenne, elle fait l'objet de dispositions propres et n'a pas uniquement pour objet d'assurer la régularité de l'une de ces étapes, mais représente par elle-même une garantie du droit d'asile en fournissant au demandeur un certain nombre d'informations non seulement sur la procédure à suivre mais aussi sur ses obligations et sur les associations susceptibles de lui apporter une assistance matérielle et juridique.

Même si le récépissé vaut autorisation provisoire de séjour pendant une durée qui dépasse l'audition devant la commission, il ne nous paraît pas représenter une garantie détachable de la procédure devant la commission, dont la régularité dépend non pas de la délivrance de ce récépissé mais du fait que l'étranger a été régulièrement convoqué et a pu se rendre à cette convocation sans y être empêché par la crainte d'être appréhendé en situation irrégulière. S'il représentait une garantie plus générale, on ne comprendrait pas pourquoi seuls les étrangers devant être entendus par la commission du titre de séjour en bénéficieraient.

Il nous semble donc que l'absence de délivrance du récépissé valant autorisation provisoire de séjour n'est pas, par elle-même, de nature à entacher la régularité de la procédure dès lors que la commission a régulièrement rendu son avis, c'est-à-dire après que l'étranger a pu faire valoir ses observations dans les conditions fixées par les dispositions du *ceseda*. Il s'agit d'une nuance de raisonnement par rapport à l'application de la jurisprudence *Danthony* puisque celle-ci conduit également à évaluer l'absence de remise du récépissé à l'aune de ses conséquences concrètes, qui tiennent aussi à la possibilité qu'à eu l'étranger de se rendre à la convocation de la commission.

Quel que soit le fondement que vous retiendrez, vous écarterez donc le premier moyen du pourvoi. Vous écarterez également le deuxième, tiré de ce que la cour aurait dénaturé les pièces du dossier en relevant que la requérante n'avait fait état d'aucune impossibilité d'accomplir les démarches invoquées. Il est inopérant si vous acceptez de procéder à la légère substitution de motifs que nous vous avons proposé; il n'est pas fondé si vous restez dans la perspective de la jurisprudence *Danthony* : la requérante soutient qu'elle aurait été "privée de la possibilité d'accomplir des démarches d'intégration susceptibles d'influer sur la décision de la commission du titre de séjour", mais ce n'est évidemment pas la finalité d'une autorisation qui permet de se maintenir quelques mois tout au plus sur le territoire.

Il est ensuite reproché à la cour d'avoir commis une erreur de droit en recherchant, pour contrôler les motifs du refus d'admission exceptionnelle de la requérante au séjour au titre d'une activité salariée, si le métier qu'elle se proposait d'exercer était caractérisé par des difficultés

de recrutement, alors que cette condition, à laquelle renvoyait l'article L. 313-14 du ceseda, a été supprimée de ce texte par la loi du 16 juin 2011 et n'était donc pas applicable au litige.

Le texte cité par la cour est bien celui qui était applicable et qui ne comporte plus cette référence dont vous aviez explicité la portée par votre avis du 8 juin 2010, *M. S... et autres* (n° 334793, p. 194). Désormais, la délivrance d'un titre de séjour "salarié" à titre exceptionnel n'est plus subordonnée à la condition que le métier que souhaite exercer l'étranger concerne un secteur "sous tension" (5 juillet 2013, *M. H...*, n° 367908, aux T sur ce point). La cour a donc effectivement eu tort de citer les motifs de votre avis *S...* qui sont relatifs à un état du droit antérieur aux dispositions applicables au litige.

Mais il ressort des motifs de l'arrêt qu'elle n'en a pas fait application. Elle s'est principalement fondé sur la situation personnelle, familiale et professionnelle de la requérante et notamment sur le fait que le métier qu'elle voulait exercer, vendeuse, ne présentait aucun lien avec sa formation, n'indiquant "qu'au demeurant" qu'il n'était "pas caractérisé par des difficultés de recrutement". Ces motifs erronés nous paraissent donc surabondants, ce qui rend leur critique inopérante.

Les autres moyens nous retiendront moins longtemps. La cour n'a pas commis d'erreur de droit en tenant compte, dans son contrôle - restreint - de l'appréciation portée par le préfet sur l'existence de motifs exceptionnels justifiant une admission au séjour du lien entre la formation de la requérante et le métier qu'elle se proposait d'exercer. Si un tel motif n'est pas à soi seul de nature à fonder un refus, il participe de l'appréciation globale de la situation personnelle et professionnelle de l'étranger et de ses liens avec la France.

La cour n'était pas tenue de répondre précisément aux arguments de la requérante concernant les conditions d'exercice de son métier ou son expérience professionnelle.

Enfin, la cour a écarté le moyen, soulevé à l'encontre de la décision portant obligation de quitter le territoire, tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et de la directive n° 2008/115/CE reconnaissant à toute personne le droit d'être entendue avant qu'une mesure individuelle défavorable ne soit prise à son encontre, par les motifs dont vous avez reconnu le bien fondé par votre décision du 4 juin 2014, *M. H...* (n° 370515, au rec), que la CJUE vient de confirmer (11 décembre 2014, *M. B...*, aff. C-249/13).

EPCMNC : Rejet du pourvoi.