N° 500420
Ministre de l'intérieur c/. M. N...

7ème et 2ème chambres réunies

Séance du 15 octobre 2025
Lecture du 13 novembre 2025

CONCLUSIONS

M. Marc PICHON de VENDEUIL, Rapporteur public

1. L'arrêt attaqué devant vous, qui a été fiché en C+ au Recueil Lebon, soulève une délicate question en matière de droit des étrangers, qui divise d'ailleurs manifestement les juridictions du fond[1]. Le pourvoi formé par le ministre de l'intérieur va ainsi vous offrir l'occasion de dire si **la consultation de la commission du titre de séjour est obligatoire en cas de refus de délivrance d'une carte de séjour pluriannuelle** (CSP) ?

2. Rappelons d'abord que la commission du titre de séjour, dont la dénomination[2], la composition et la nature des avis ont pu assez sensiblement varier au gré des changements politiques depuis sa création par la loi « Joxe » du 2 août 1989 (au point même qu'elle avait été supprimée[3] par la loi dite « Debré » du 24 avril 1997), est aujourd'hui composée dans chaque département d'un maire

[1] Voir, pour des positions opposées à celle de l'arrêt attaqué : CAA Douai, 26 septembre 2024, *Aka c/ préfecture de la Seine-Maritime*, n°23DA00847, C ; CAA Toulouse, 17 avril 2024, *M. Eddahi*, n°24TL00189, C ; ainsi que, sous l'empire des anciennes dispositions en vigueur pour le retrait des cartes de résident, CAA Marseille, 9 juin 2022, *Préfecture de la Haute-Corse c/ Lalouchi*, n°21MA00138
[2] Initialement nommée « commission de séjour des étrangers »
[3] avant d'être rétablie, sous son intitulé actuel, par la loi n° 98-349 du 11 mai 1998

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

et de deux personnalités qualifiées désignées par le préfet. Son avis est purement consultatif.

Les cas dans lesquels cette instance doit être saisie sont entièrement régis par les dispositions de l'article L. 432-13 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), qui en distinguent cinq.

La consultation est obligatoire en cas de retrait ou de refus de délivrance de certaines **cartes de séjour temporaire (1°) ou de cartes de résident (2°)** délivrées soit pour motif familial soit pour motif humanitaire, qui ont chacune en commun de correspondre à **des situations particulièrement protégées**, en raison de l'existence d'un lien particulier de l'étranger avec la France ou d'une situation spécifique de vulnérabilité. La durée de ces titres est en revanche très variable : un an par exemple pour la carte de séjour temporaire d'un parent étranger d'enfant français ou dix ans pour une carte de résident délivrée au même parent lorsqu'il a été titulaire pendant trois ans de cartes de séjour temporaire.

A ces deux grandes catégories pour lesquelles la consultation est obligatoire s'en ajoutent trois autres correspondant à des **situations plus ciblées** : c'est le cas, aux termes du 3°, pour le retrait du titre de séjour d'un étranger « *ayant fait venir son conjoint ou ses enfants en dehors de la procédure du regroupement familial* » ; pour un refus d'admission exceptionnelle au séjour opposé à un étranger qui justifie résider habituellement en France depuis plus de dix ans (4°) ; et, enfin, aux termes du 5°, pour le refus de renouvellement ou le retrait d'une carte de séjour pluriannuelle ou d'une carte de résident d'un étranger qui n'a pas respecté son contrat d'engagement au respect des principes de la République.

Au vu de cette énumération, vous aurez vite compris que l'article L. 432-13 ne fait, à une exception près, aucune référence aux cartes de séjour pluriannuelles qui ont été instaurées par la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France, sans que le législateur n'ait modifié à cette occasion les compétences de la commission pour prendre en compte cette nouvelle catégorie

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

de titres.

Rappelons à cet égard que la création de titres pluriannuels de séjour a constitué une innovation majeure de la loi du 7 mars 2016 en conduisant à ce que les étrangers disposant d'un droit au séjour et qui étaient titulaires d'une carte de séjour temporaire d'un an puissent bénéficier d'un titre de deux ou quatre ans, selon les cas, leur permettant, pendant la période restant à courir avant de pouvoir obtenir une carte de résident de dix ans, de ne pas avoir à accomplir les multiples formalités que le renouvellement annuel de leur carte leur imposait précédemment. Il s'agissait donc d'une mesure de simplification, conçue en quelque sorte comme une passerelle entre la carte temporaire de séjour (CST) et la carte de résident. Dans l'architecture du CESEDA, cela s'est traduit alors par la création d'une nouvelle catégorie de titres de séjour, les « CSP » étant distinctes des « CST », chacune faisant l'objet d'une section au sein, à l'époque, du chapitre III du titre Ier consacré aux titres de séjour, même si la recodification intervenue aux termes de l'ordonnance du 16 décembre 2020 – qui s'est théoriquement faite à droit constant – a fait disparaître cette architecture en se fondant désormais sur une approche par motifs du titre de séjour (pour motifs professionnel, familial, etc…) plutôt que sur une nomenclature par type de titres.

Pour en revenir à l'article L. 432-13 aujourd'hui en vigueur, la seule exception à son silence sur les CSP réside dans la mention – plus récente puisqu'elle découle de la loi n° 2024-42 du 24 janvier 2024 – du retrait ou du refus de renouvellement d'une telle carte en cas de méconnaissance des principes de la République. Mais, précisément, cet ajout très spécifique nous paraît constitutif d'un *a contrario* : si, en 2024, le législateur a estimé utile de préciser que ce motif de retrait spécifique nécessitait la consultation de la commission, y compris pour les cartes de séjour pluriannuelles, c'est qu'en principe, ces dernières n'entraient pas dans le champ d'application de l'article L. 432-13. En tout état de cause, force est de constater que, du point de vue littéral, ce n'est que dans le cas prévu au 5° que le retrait d'une CSP requiert une consultation de la commission.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

La lettre de la loi nous paraît donc dépourvue d'ambigüité et nous pourrions, en bonne théorie, nous en arrêter là dans notre analyse puisque, face à un texte clair, il ne saurait y avoir place pour une quelconque « fantaisie interprétative », comme le prescrivait déjà si joliment le président Odent[4].

Toutefois, comme l'a jugé la CAA de Paris dans le présent litige, vous pourriez être arrêtés un instant de raison par ce qui paraît trahir une incohérence du système, que les juges d'appel ont tenté de circonvenir en estimant que dès lors que l'étranger qui demande le renouvellement de sa carte de séjour pluriannuel doit justifier qu'il continue de remplir les conditions de délivrance de la carte temporaire dont il était précédemment titulaire, sa demande doit être regardée comme fondée à la fois sur les dispositions de l'article L. 433-4, qui régit les cartes pluriannuelles, mais aussi sur celles de l'article L. 423-23, qui fixe les conditions d'octroi d'une carte temporaire « vie privée et familiale » et qui est lui-même visé, pour sa part, par l'article L. 432-13 qui nous occupe aujourd'hui.

Si ce jeu de renvois nous paraît quelque peu acrobatique, dans la mesure où si l'article L. 432-13 vise l'article L. 423-23, c'est seulement en tant que ce dernier article régit l'attribution d'une carte de séjour temporaire, il n'en demeure pas moins qu'il peut effectivement sembler illogique, au vu de l'économie générale du dispositif, d'interpréter l'article L. 432-13 comme excluant de son champ d'application les CSP, qui sont destinées à des étrangers qui séjournent depuis plus d'un an en France et dont on pourrait estimer que, du fait de leur plus grande ancienneté de résidence, ils méritent davantage de garanties, en cas de refus de titre, que ceux qui demandent la délivrance ou le renouvellement d'une CST et qui bénéficient pourtant de cette garantie. De fait, l'institution de la CSP aurait alors l'effet paradoxal de priver les intéressés d'une garantie dont ils disposent en revanche s'ils demeurent titulaires d'une carte de séjour temporaire.

[4] « Lorsqu'un texte est clair (…) le juge administratif ne se livre à aucune fantaisie interprétative : il applique strictement le texte sans tenir compte ni des travaux préparatoires, ni de l'objectif du législateur » (Contentieux administratif, p. 444).

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Dans cette perspective, nous vous avouons que nous aurions été prêt à braver les sages préceptes du Président Odent si nous estimions que cette incohérence résultait d'un oubli ou d'une simple imprécision du législateur – ce qui peut parfois arriver…

A la réflexion, nous ne vous le proposerons toutefois pas car nous croyons que c'est sciemment que les CSP ont été exclues du champ de l'article L. 432-13. Les travaux parlementaires ayant présidé à l'adoption du texte nous paraissent en effet clairement révéler l'intention du législateur sur ce point.

Il ressort en effet des débats qui se sont déroulés à l'Assemblée nationale que, par deux fois, les députés ont, suivant en cela l'avis défavorable émis par le Gouvernement, rejeté des amendements qui proposaient d'étendre la compétence de la commission du titre de séjour en cas de retrait de la CSP lorsque l'étranger ne remplit plus les conditions de délivrance du titre.

Lors de la séance du 21 juillet 2015, l'amendement n° 274, pourtant déposé par un parlementaire de la majorité[5], a ainsi été repoussé après que le rapporteur du projet de loi, issu du même parti, a fait valoir que « les difficultés pratiques rencontrées par les préfectures pour l'organisation des commissions du titre de séjour, et en particulier la dimension très chronophage de la préparation de ces commissions, conduisent à une embolie des commissions et à des délais d'attente très importants pour l'usager. La saisine obligatoire de la commission ajouterait une lourdeur supplémentaire, qui ne serait pas, je pense, dans l'intérêt des étrangers concernés ».

En deuxième lecture, lors de la séance du 26 janvier 2016, l'amendement n° 32, présenté par le même député et ayant le même objet, a de nouveau été repoussé.

[5] Amendement n° 274 présenté par M. Denys Robiliard

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Nous en déduisons, d'une part, que c'est délibérément que les parlementaires ont exclu la compétence de la commission du titre de séjour, et ce d'autant plus clairement que, si le projet de loi avait dû se lire comme reconnaissant implicitement que la commission devait être saisie obligatoirement au titre des dispositions devenues aujourd'hui celles de l'article L. 432-13 du CESEDA, il est évident que le rapporteur ou le ministre n'aurait pas manqué de le signaler pour apaiser les craintes de l'auteur de l'amendement. Il était donc clair que, dans l'esprit des rédacteurs du projet, la commission n'était en aucun cas appelée à intervenir en matière de délivrance des CSP.

Dans ces conditions, et quoi que chacun puisse par ailleurs penser de la cohérence du système ainsi créé, nous croyons fermement que vous ne sauriez retenir une interprétation qui méconnaisse la volonté du législateur, dont nous irions même jusqu'à dire qu'il a le droit d'être incohérent, si telle est son intention et s'il ne méconnaît lui-même aucune norme supérieure.

Or, de ce dernier point de vue, force est de constater, d'une part, qu'aucune norme supralégislative n'impose que la commission du titre de séjour soit obligatoirement consultée sur les refus de délivrance de certaines catégories de titres de séjour plutôt que sur d'autres. D'autre part, la lecture du texte que nous vous proposons, conforme aux vœux du législateur, ne nous paraît pas non plus méconnaître le principe d'égalité devant la loi, dès lors que sont concernées différentes catégories de titre de séjour, auxquelles peuvent donc s'appliquer des règles différentes de refus ou de renouvellement.

Par ailleurs, il convient également d'observer que l'argument pratique qu'a cru utile de retenir le législateur, par la voix du rapporteur du projet de loi, n'est pas dépourvu de force. Si l'on se fie aux chiffres publiés pour l'année 2024 dans le rapport annuel de la DGEF[6], les CSP représentaient l'année dernière 840 093 titres, soit près de quatre fois le nombre de CST, qui s'élevaient à 274 108. Sur les cinq dernières années, la délivrance de CSP a d'ailleurs augmenté

[6] Sources : DGEF, *L'essentiel de l'immigration – chiffres clefs*, 26 juin 2025

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

bien plus fortement que celle des CST, de l'ordre de +38,73 % pour les premières contre +20,19 % pour les secondes. On comprend dès lors que, sur le plan administratif, les préventions du législateur étaient justifiées et qu'il y avait au moins un motif d'intérêt général, au vu des problématiques déjà prégnantes de traitement des demandes de titres de séjour, à ne pas alourdir les procédures pour une catégorie de titres qui constitue au demeurant un progrès pour leurs titulaires.

Enfin, précisons que ce que vous jugerez aujourd'hui n'aura pas nécessairement d'incidence sur les pratiques des préfectures : il restera toujours loisible au préfet, s'il l'estime utile, de saisir la commission lorsqu'il éprouve un doute lors de la délivrance ou du renouvellement d'une CSP. Dans un tel cas, il devra d'ailleurs respecter les conditions prescrites pour une telle saisine, en application de l'adage « *Tu patere legem quam ipse fecisti* ».

3. Nous pouvons à présent en en venir au cas d'espèce, qui concerne M. B N..., ressortissant égyptien ayant bénéficié successivement, entre 2015 et 2022, de cartes de séjour temporaires, mention « vie privée et familiale », puis de cartes de séjour pluriannuelles portant la même mention. L'intéressé s'en est vu refuser le renouvellement par un arrêté du 5 avril 2024 du préfet de la Seine-Saint-Denis, à la suite de sa condamnation pour des faits de violences sur sa conjointe.

Pour infirmer la décision des premiers juges et annuler ce refus, la cour administrative d'appel de Paris s'est fondée sur ce que le préfet n'avait pas consulté la commission du titre de séjour, la circonstance que le refus soit motivé par l'existence d'une menace pour l'ordre public n'étant pas, vous le savez, de nature à faire obstacle à la compétence de cette instance (CE 28 octobre 2021, *M. M...*, n° 441708, B).

Si vous nous avez suivi dans notre analyse, vous accueillerez le moyen d'erreur de droit du ministre, dès lors que, s'agissant du refus de renouvellement d'une carte de séjour pluriannuelle, la consultation de la commission n'était à

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

notre sens pas obligatoire.

Si vous ne nous suiviez pas, vous pourriez en revanche sans difficulté écarter l'autre moyen du pourvoi, la dénaturation alléguée n'étant pas établie.

Et par ces motifs, nous concluons à **l'annulation de l'arrêt attaqué** et au renvoi de l'affaire à la CAA de Paris.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.