

Fiche réforme n°18

# L'instruction des demandes de titre de séjour

**Le Défenseur des droits est régulièrement saisi de réclamations individuelles portant sur les difficultés rencontrées par des personnes de nationalité étrangère dans le cadre de la procédure de dépôt et d'instruction de leur demande de titre de séjour.**

Au-delà de ces situations individuelles, l'institution du Défenseur des droits s'assure que les lois, les décrets ou encore les circulaires sont en accord avec les droits fondamentaux qu'elle protège et promeut. Lorsque les textes législatifs ou réglementaires ne le sont pas, elle recommande leur modification afin de protéger le plus grand nombre de personnes pouvant être confrontées à une situation similaire.

Ainsi, dans le cadre de ses missions, le Défenseur des droits adresse régulièrement des recommandations de réforme aux autorités compétentes pour garantir la protection des droits fondamentaux des étrangers tout au long de la procédure d'instruction de leur demande de titre de séjour en France, en particulier lorsqu'ils sont malades ou vulnérables.

# Réformes obtenues

## L'instruction des demandes d'admission au séjour de personnes sans domicile stable

En 2016, l'attention du Défenseur des droits a été appelée sur la pratique de nombreuses préfectures consistant à refuser d'instruire les demandes d'admission ou de renouvellement d'admission au séjour de personnes sans domicile stable ne pouvant fournir, comme justificatif de domicile exigé par les textes, qu'une attestation d'élection de domicile. De tels refus constituent une **discrimination à raison de la particulière vulnérabilité résultant de la situation économique**, contraire au droit national et international.

- ✓ **Le ministère de l'intérieur a estimé pertinent de rappeler aux préfets que, si un justificatif de domicile doit toujours être sollicité en première intention au regard des garanties qu'il présente dans la lutte contre la fraude, une attestation de domiciliation établie par un centre communal d'action sociale ou une association agréée doit permettre l'enregistrement de la demande.**

Le Défenseur des droits prend acte avec satisfaction de la position du ministère sur ce point. Il souhaite que celle-ci puisse être rendue publique et largement diffusée auprès des préfectures.

- ☞ Pour cela, il maintient sa recommandation au Gouvernement de **prendre toutes les mesures utiles**, par voie de circulaire notamment, **pour faire cesser les pratiques préfectorales litigieuses** et il recommande au gouvernement de **modifier en ce sens plusieurs documents**, notamment le guide de l'agent d'accueil des ressortissants étrangers en préfecture, les formulaires de demande de titre de séjour utilisés par les services préfectoraux, ainsi que les **informations disponibles sur les sites internet** des administrations placées sous sa responsabilité et sur les autres sites officiels.

## Le droit au séjour des femmes étrangères victimes de violences

De 2014 à 2016, plusieurs réformes ont contribué à renforcer les protections prévues par la loi au bénéfice des **femmes étrangères victimes de violences** conjugales, de la traite ou de proxénétisme. Certaines de ces améliorations législatives mettent en œuvre des recommandations formulées par le Défenseur des droits :

- ✓ **Depuis la loi du 7 mars 2016, le préfet est tenu de procéder au renouvellement du titre de séjour des personnes étrangères victimes de violences conjugales, alors qu'il n'en avait auparavant que la faculté.**
- ✓ **Depuis la loi du 13 avril 2016, le préfet est tenu de délivrer une carte de séjour temporaire d'un an aux victimes de proxénétisme ayant déposé plainte, alors qu'il n'en avait auparavant que la faculté.**

# Les alertes de la Défenseure des droits

## Titres de séjour et prise de rendez-vous

La Défenseure des droits alerte sur les nombreux obstacles auxquels font face les étrangers résidents en France pour l'obtention ou le renouvellement de leur titre de séjour.

La Défenseure des droits constate une dégradation importante du service public à l'égard des étrangers en France en lien avec la dématérialisation des procédures qui sont sources d'atteintes aux droits.

En 2022, près de 70 % des réclamations reçues par le Défenseur des droits dans le domaine des services publics concernant le droit des étrangers portent sur les titres de séjour. Les réclamations relatives aux droits des étrangers ont augmenté de 233 % de 2019 à 2022.

Ces réclamations font état d'une difficulté à obtenir un rendez-vous pour un premier titre de séjour en préfecture et d'une hausse significative des réclamations provenant d'étrangers titulaires d'un droit de séjour et rencontrant des difficultés dans le cadre du renouvellement de leur titre de séjour en raison d'une impossibilité de prendre un rendez-vous en ligne, de dysfonctionnements techniques rencontrés sur les nouvelles plateformes ou plus généralement de délais d'instruction excessifs.

Du fait de ces difficultés, de plus en plus d'étrangers séjournant régulièrement en France depuis de nombreuses années subissent des ruptures de droits, comme la perte de leurs droits sociaux ou de leur emploi, et basculent dans une situation irrégulière et précaire.

# Réformes attendues

## Le droit au séjour des femmes étrangères victimes de violences

Les dispositifs de protection mentionnés ci-dessus pourraient encore être améliorés. Le Défenseur des droits recommande ainsi que de nouvelles dispositions soient prises :

- ☞ Le **renouvellement d'un titre de séjour obtenu en raison d'une ordonnance de protection** devrait être garanti même après l'expiration de cette ordonnance ;
- ☞ Le **droit au séjour des victimes de violences conjugales non mariées** devrait être **protégé** en cas de rupture de la communauté de vie liée à ces violences ;
- ☞ Les bénéficiaires d'une ordonnance de protection ainsi que les victimes de la traite ou du proxénétisme devraient pouvoir solliciter la délivrance d'un **titre pluriannuel**.

Enfin, le Défenseur des droits constate qu'en pratique, de nombreuses femmes étrangères victimes de violences conjugales perdent leur droit au séjour parce que les préfets font prévaloir, dans leur appréciation des violences alléguées, certains moyens de preuves sur d'autres, ou subordonnent la mise en œuvre des dispositions protectrices à la production exclusive de certains éléments de preuve, en contrariété avec la loi et les instructions ministérielles relatives à son application.

- ☞ Le Défenseur des droits souhaite que les **instructions ministérielles prises sur ce point en 2011 soient renouvelées et actualisées**.

## Les documents à produire dans le cadre d'une demande de titre de séjour

À la suite de plusieurs saisines relatives à des **refus d'enregistrer une demande de titre de séjour temporaire ou de délivrer le titre demandé au motif que l'intéressé ne présente pas de passeport en cours de validité**, le Défenseur des droits a adressé plusieurs recommandations au ministre de l'intérieur :

- ☞ **Rappeler à ses services** que, conformément à l'article R.311-2-2 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), un passeport ne saurait être exigé en première intention comme élément permettant de justifier de la nationalité, la preuve de la nationalité pouvant être apportée par tout moyens.

En réponse, le ministère de l'intérieur indiquait partager cette analyse précisant que la nationalité pouvait également, en cas d'impossibilité, être prouvée par des pièces telles qu'une carte nationale d'identité, une attestation consulaire avec photographie mentionnant la nationalité, un certificat de nationalité, une carte d'électeur, une carte d'identité, un passeport périmé, un permis de conduire, cette énumération n'étant pas exhaustive.

Cette analyse n'a toutefois pas été rendue publique. En conséquence, le Défenseur des droits demande de :

- ☞ **Modifier les listes de pièces transmises aux étrangers** afin que n'y figure plus uniquement le passeport en cours de validité comme preuve exclusive de la nationalité ;
- ☞ Initier la modification de l'article L.313-1 du CESEDA en précisant les cas pour lesquels l'exigence de passeport n'est pas requise ;
- ☞ Modifier l'article 2.3 de la circulaire du 5 janvier 2012 sur les conditions de délivrance et durée de validité des récépissés et des titres de séjour (NOR IOCL1200311C) en ce qu'il conditionne la délivrance d'une première carte de séjour temporaire à la production d'un document de voyage en cours de validité, sans préciser les exemptions à une telle exigence.

## Le droit au séjour des étrangers malades

### Accès aux préfectures

Depuis 2016, le Défenseur des droits appelle régulièrement l'attention des autorités sur l'absence de **dispositif alternatif prévu** pour le cas où **les étrangers malades ne sont pas en mesure de se présenter au guichet**. Ainsi, il recommande de :

- ☞ Modifier la législation applicable en la matière afin de prévoir, expressément, à tous les stades de la procédure, des **solutions alternatives à la présentation aux guichets** lorsque l'étranger malade fait valoir que, pour des raisons liées à sa pathologie, il n'est pas en mesure de se déplacer ;
- ☞ Prendre des dispositions contraignantes pour encourager, la conclusion, entre les préfectures et les hôpitaux, de conventions permettant de **faciliter le dépôt de demandes de titre présentées par des étrangers hospitalisés**.

### Enregistrement des demandes

Le Défenseur des droits constate régulièrement que les étrangers malades, au stade de l'enregistrement de leur demande, se voient refuser un tel enregistrement, et rappelle à ces occasions que **ces refus sont illégaux, quel que soit leur motif**. Aussi, il recommande au **législateur** de :

- ☞ Modifier la législation applicable, afin de préciser expressément que :  
L'enregistrement des demandes de titres de séjour présentées pour raison médicale ne peut en aucun cas être **subordonné à la production d'un passeport en cours de validité** ;  
Le demandeur doit pouvoir, dans ce cadre, **justifier de sa nationalité par tout moyen** ;
- ☞ Modifier la loi afin de préciser **les modalités de contrôle de la condition de résidence habituelle en France**, de la manière suivante :  
Le défaut de résidence habituelle en France depuis au moins un an ne peut dispenser de procéder à l'enregistrement d'une demande ;  
La résidence habituelle en France doit être appréciée avec discernement, au regard d'un faisceau d'indices concordants et les exigences de pièces ne sauraient être telles qu'elles contraignent l'étranger à produire des documents couverts par le secret médical.

## Droit à un récépissé de demande de titre de séjour

Durant la **période d'instruction des demandes de titre de séjour pour raisons médicales**, les étrangers malades rencontrent des difficultés à obtenir des récépissés. Le Défenseur des droits recommande au législateur de :

- ☞ Prévoir la **délivrance d'un récépissé** dès l'enregistrement de la demande de première admission au séjour pour raison médicale ou le renouvellement de celle-ci, c'est-à-dire dès la remise, contre les documents administratifs requis, du certificat médical vierge à renvoyer à l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII).

À côté des titres de séjour pour soins à proprement parler, des **autorisations provisoires de séjour (APS)** peuvent être délivrées aux parents accompagnant un enfant malade, ou à l'étranger gravement malade ne remplissant pas la condition de résidence de douze mois. S'agissant de ces autorisations, les étrangers malades rencontrent également des difficultés pour se voir délivrer un récépissé durant la période d'examen de la demande. À ce titre, le Défenseur des droits préconise de :

- ☞ **Supprimer la disposition de l'information ministérielle du 29 janvier 2017** précisant que les demandes présentées par des étrangers résidant en France depuis moins de douze mois ne peuvent donner lieu à la délivrance d'un récépissé, cette exclusion n'étant prévue ni par la loi, ni par le règlement.

## Examen du droit au séjour

L'examen du droit au séjour des étrangers malades se fait en deux phases : l'instruction du dossier du point de vue médical, assurée par les médecins de l'OFII ; et l'instruction administrative du dossier assurée par le préfet sur la base, notamment, de l'avis médical rendu lors de la phase précédente.

En ce qui concerne la **phase médicale**, le Défenseur des droits préconise de :

- ☞ Mettre en place des **garanties procédurales effectives et protectrices des droits fondamentaux des étrangers malades**, par l'adoption par le législateur de plusieurs mesures :

Rendre systématique la **communication de l'avis médical rendu par l'OFII** ;

Permettre aux demandeurs faisant l'objet d'un avis défavorable de l'OFII d'accéder, dans le respect du secret médical, **aux motifs de cet avis**, en particulier lorsqu'il a été rendu dans le cadre d'une demande de renouvellement ;

Prévoir une **possibilité d'appel des avis médicaux défavorables** rendus par l'OFII devant une instance composée de médecins, notamment lorsque ces avis interviennent dans le cadre d'une demande de renouvellement ou semblent contraires aux orientations du ministère de la santé.

S'agissant de la **phase administrative**, les nouvelles dispositions restent en deçà des préconisations du Défenseur des droits, notamment en ne permettant pas **d'exclure toute possibilité pour le préfet de se prononcer sur le volet médical de la situation de l'étranger**. Aussi, le Défenseur des droits recommande depuis 2016 au législateur de :

- ☞ Prévoir expressément que, sauf considérations d'ordre public, **les avis favorables rendus par le collège des médecins de l'OFII lient les préfets** dans leur décision d'admission au séjour.

## Droit des demandeurs d'asile à demander un titre de séjour pour raisons médicales

L'un des motifs récurrents de refus d'enregistrement d'une demande de titre de séjour pour raisons médicales est l'existence d'une demande d'asile en cours d'instruction.

Bien que condamnée par le Défenseur des droits depuis 2016, ainsi que par les juridictions administratives, cette pratique *contra legem* n'est pourtant toujours pas expressément condamnée par la loi. Au contraire, depuis 2018, il est prévu que, lorsqu'il existe une demande d'asile pendante, la personne concernée est tenue de déposer la demande d'admission au séjour pour raisons médicales, dans un délai de trois mois.

- ☞ Aussi, le Défenseur des droits réitère sa demande tendant à la **suppression de cette disposition**, et recommande que soit expressément ajoutée **la possibilité de déposer une demande de titre de séjour concomitamment à une demande d'asile en cours d'examen**, conformément à la jurisprudence administrative.
- ☞ À défaut, il préconise la **suppression des dispositions législatives permettant la notification sans délai d'une obligation de quitter le territoire français** à l'encontre du demandeur d'asile dont la demande a été définitivement rejetée, ces dispositions étant contraires aux obligations internationales de la France.

## **Le sous-déploiement du dispositif d'accueil des étrangers et des demandeurs d'asile à Mayotte**

Alors que Mayotte compte près de 50% de ressortissants étrangers, **plusieurs dispositifs dédiés à leur accueil et à leur intégration n'y sont paradoxalement pas ou peu déployés, dont le contrat d'intégration républicaine (CIR)**. Lors de son déplacement à Mayotte, le Défenseur des droits a constaté que le non-déploiement du CIR empêchait la préfecture de délivrer des titres de séjour pluriannuels. Or, le développement des cartes pluriannuelles à Mayotte permettrait de sécuriser les étrangers et d'alléger la charge qui pèse actuellement sur les services de la préfecture. Le Défenseur des droits recommande de :

- ☞ Modifier la loi pour **prévoir l'entrée en vigueur du CIR à Mayotte** dans des délais aussi brefs que possible.
- ☞ Dans l'attente, tenir compte de la situation spécifique dans laquelle se trouve Mayotte pour permettre, à titre dérogatoire, la possibilité de délivrer des cartes pluriannuelles sans justifier du CIR.

# Pour en savoir plus

Rapport du Défenseur des droits, mai 2016, « Les droits fondamentaux des étrangers en France ».

Décision n° 2017-305 du 28 novembre 2017 relative aux refus de nombreuses préfectures d'instruire les demandes d'admission ou de renouvellement d'admission au séjour de personnes sans domicile stable ne pouvant fournir, comme justificatif de domicile exigé par les textes, qu'une attestation d'élection de domicile par un centre commun d'action sociale ou un organisme agréé (domiciliation administrative).

Avis n° 18-14 du 17 mai 2018 relatif au projet de loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.

Rapport du Défenseur des droits du 13 mai 2019 « Personnes malades étrangères : des droits fragilisés, des protections à renforcer ».

Décision n° 2019-166 du 23 juillet 2019 relative au refus de renouvellement de titre de séjour opposé à la conjointe d'un Français ayant rompu la communauté de vie à la suite de violences conjugales.

Décision n° 2019-224 du 16 septembre 2019 relative à la légalité des preuves d'état civil exigées dans le cadre de l'instruction d'une demande de titre de séjour.

Rapport du Défenseur des droits de février 2020 « Établir Mayotte dans ses droits ».

Décision n° 2020-016 du 10 février 2020 relative au refus de délivrance d'un titre de séjour temporaire au motif que l'intéressé ne présente pas de passeport en cours de validité.

Décision n° 2020-030 du 10 février 2020 relative au refus d'enregistrer une demande de titre de séjour opposé au motif de l'incompétence territoriale du préfet à un ressortissant sans domicile stable bénéficiant d'une domiciliation postale établie par un organisme agréé.

Décision n° 2020-142 du 10 juillet 2020 relative aux difficultés pour déposer une première demande de titre de séjour ou une demande de renouvellement de titre du fait des procédures dématérialisées imposées par certaines préfectures.

Décision n° 2020-076 du 23 juin 2020 relative aux difficultés rencontrées par une conjointe de Français dont la vie commune avait été rompue du fait de violences conjugales.

Rapport annuel d'activité 2022 du Défenseur des droits.